

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Merle Peedson

**JULGEOLEKUASUTUSTE JA KAITSEVÄELUURE VOLITUSED JA NENDE
RAKENDAMISE KORD KÕRGENDATUD KAITSEVALMIDUSE,
ERAKORRALISE SEISUKORRA JA SÕJASEISUKORRA AJAL**

Magistritöö

Juhendaja: Dr. iur. René Värk

Tartu
2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS	2
JULGEOLEKU- JA LUUREASUTUSED	8
1.1 Eesti julgeoleku- ja luureasutuste üldine liigitus	8
1.1.1 Kaitsepolitseiameti olemus	9
1.1.2 Välisluureameti olemus.....	11
1.1.3 Kaitseväeluurega tegelevate üksuste olemus	13
1.2 Julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevuse regulatsioon.....	16
2. RIIGI KAITSESEISUNDID	21
2.1 Kaitseseisundite olemus.....	21
2.2 Kaitseseisundite regulatsioon ja eesmärk	23
3. JULGEOLEKU- JA LUUREASUTUSTE PÄDEVUS JA MEETMED	29
3.1 Pädevused ja meetmed üldise kaitsevalmiduse ajal.....	29
3.1.1 Kaitsepolitseiameti pädevused ja meetmed.....	30
3.1.2 Välisluureameti volitused ja meetmed	39
3.1.3 Kaitseväeluuret teostava Kaitseväge üksuse volitused ja meetmed.....	42
3.2 Julgeoleku ja luureasutuste pädevus ja meetmed erakorralise seiskorra ajal	45
3.3 Pädevus ja meetmed kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis	50
3.4 Pädevus ja meetmed sõjaseisukorra ajal	51
4. VÕRDLUS SOOMEGA	56
KOKKUVÕTE	59
Summary.....	64
KASUTATUD KIRJANDUS	69

SISSEJUHATUS

Rahvusvaheline olukord annab läbi meediakajastuse igapäevaselt signaale riigi julgeoleku ohus olemise kohta. Arusaama kinnistavad erinevad väitlussaated ja sagenenud esinemised riigikaitse või julgeolekuga seotud isikute poolt. Olgu see siis seotud vajadusega suurendada reservarmeed, tõsta kaitsekulutusi või kajastada maailmas toimuvat. Lisaks on käivitatud riigikaitse õiguse regulatsiooni analüüs, kuid sellest on avalikult vähe räägitud. Viibides sellises infoväljas tekib paratamatult küsimusi Eesti põhiseaduslik korra ohus olemise kohta ja võimekuse kohta seda kaitsta ja hoida. Millisel alusel võtavad Kaitsevägi ja julgeolekut tagavad asutused suurenenud ohu korral tarvitusele vajalikud abinõud ja kuidas kehtiv regulatsioon tagab kiire ja efektiivse tegevuse tagamaks sisemise ja välimise rahu?

Põhiseadusliku korra kõige tõsisemad ohud on seotud iseseisvusega¹ – Eesti rahva ja riigi võimega langetada oma olulisi otsuseid ise oma rahva huvides nii, nagu põhiseadus seda ette näeb.² Klassikalises tähenduses tähendab julgeolek teatavat muretuse või rahu seisundit, mis on tingitud teatava hirmu puudumisest. Suveräänsus ehk iseseisvus on poliitilises tähenduses riigi täielik sise- ja välispoliitiline sõltumatus teistest riikidest.³ Samas võib põhiseaduslik kord olla ohus selliselt, et ohu realiseerumisel ei teki sõltuvust teistest riikidest. Nt terrorismi puhul võib terroriakt olla korraldatud riigis sees oma kodanike poolt, erinevad riigivastased süüteod võivad ohustada riigi julgeolekut.

Sõjaliste ohtude ennetamiseks peab riigil olema muuhulgas toimiv luure.⁴ Põhiseaduslikku korda ohustava tegevuse ennetamiseks ja tõkestamiseks on vaja koguda ja töödelda asjakohast teavet ning tõkestada vaenulikku luure- ja mõjutustegevust, tehes selleks nii riigisisest kui ka rahvusvahelist koostööd. Riigi kohustus on tagada julgeolekuasutuste järjepidev areng ja pöörata tähelepanu põhiseadusliku korra kaitsele.⁵ Eelduslikult on Eestil täna olemas toimiv luure ja eelhoiatust. Samas puudub kindlustunne luure piisavast toimimisest erikorra ajal. Üheks põhjuseks on asjaolu, et tänapäeva Eestil ei ole olnud vajadust tegutseda kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis või sõjaseisukorra ajal.

¹ Vt Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus:

<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=suver%C3%A4%C3%A4nsus&F=M>

² Peadirektori eessõna. KAPO aastaraamat 2012. Lk 2.

³ M. Mälksoo. Akadeemilised julgeoleku-uuringud sõja ja rahu vahel. Akadeemia 2009 nr 9. Lk 1768.

⁴ Eesti julgeolekupoliitika alused. Lisa Riigikogu otsusele „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine, lk 11. RT III, 06.06.2017, 2.

⁵ Samas lk 12.

Töö eesmärgiks on välja selgitada millised on julgeoleku- ja luureasutuste volitused ja nende rakendamise kord kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Milline on vajadus seaduse tasemel täiendavate põhiõigusi riivavate meetmete kohaldamise volituste järele. Kuidas paigutuvad erinevate julgeolekuasutuste ja Kaitseväeluure volitused ühtsele pildile ehk mil määral on need koos toimivad või eraldiseisvad?

Töös uuritakse Kaitsepolitsei ameti, Välisluure ameti ja Kaitseväe pädevusi ja meetmeid hindamaks, mida on riik teinud julgeoleku ja toimiva luure tagamiseks erikorra ajal. Erikorrana on töös käsitletud kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundit, erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda. Kuigi luure ja julgeoleku tagamise mõisted aetakse tihti segamini, on tegemist eri funktsioonidega. Luureteenistustel puuduvad politseilised funktsioonid eelkõige põhjusel, et tegutsetakse peamiselt välisriikides.⁶ Seetõttu on oluline täpselt määratleda, millised on julgeoleku tagamise ja luurega tegelevate asutuste pädevused ning milliseid meetmeid saavad nad oma tegevuse läbiviimisel eesmärgile jõudmiseks kasutada. Ootuspäraselt julgeoleku- ja luureasutuste⁷ pädevus ja meetmed suurenevad erikorra ajal proportsionaalselt ohu suurusega ning seadusandja on selleks puhuks sätestanud õigusselge ja lihtsalt rakendatava süsteemi. Olgu märgitud, et eesmärk on alati tagasipöördumine normaalsusesse ehk rahuaega, mistõttu erikorras antavad pädevused ja pädevuse alusel kohaldatavad meetmed peavad olema piisavad olukorra lahendamiseks.

Lisaks käsitletakse töös Soome julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid erikordade ajal võrdlemaks sealseid lahendusi. Usutavasti on Eestil Soomega käsitletavas valdkonnas palju ühist. Töös ei ole kavatsust hinnata Eesti regulatsiooni paremust või halvemust Soome regulatsioonist, kuid arvestades Soome ajalugu, võib Soome näide olla Eesti seaduste ajakohastamisel asjakohane.

Nagu eelnevalt mainitud on Eestis kolm luurega tegelevat asutust: Välisluure amet, Kaitsepolitsei amet ja Kaitseväge. Kuna luure puhul on tegemist avalikkuse eest varjatud tegevusega, on oluline, et luure teostava asutuse ja isiku pädevus ning kasutatavate meetmete lubatavus on seaduses piisava täpsusega ja määral reguleeritud. Regulatsiooni piisavus on saavutatud juhul, kui see välistab võimu ja volituste kuritarvitamise ning tagab kohtuliku

⁶ E. Heldna. Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. Juridica 2016 nr 10. Lk 719.

⁷ Töös kasutatakse termineid „julgeolekuasutused“, mida tuleb mõista kui Kaitsepolitsei ameti ja Välisluure ameti koos. Kui töös kasutatakse terminit „julgeoleku- ja luureasutused“, hõlmab see lisaks Kaitsepolitsei ametile ja Välisluure ametile ka Kaitseväge.

kontrolli. Lisaks on Kaitsepolitseiametil süüteomenetluse ja korrakaitse ülesanded ja täiendavalt ülesanne teostada julgeolekukontrolli. Välisluureametil korrakaitse ja süüteomenetlusega seotud ülesanded puuduvad, kuid lisaks luure ja vastuluure ülesannetele on ülesanne teostada sarnaselt Kaitsepolitseiametile julgeolekukontrolli. Kaitseväel on sarnaselt Välisluureametile pädevus teostada luuret ja vastuluuret. Kaitseväge viib läbi ka süüteomenetlust, kuid selleks on omaette struktuuriüksus – Sõjaväepolitsei, mille pädevuses on kaitseväekohustuse täitmisega seotud süütegude uurimine. Soomes on kaks julgeoleku- ja luureasutust: Soome Kaitsepolitsei (SUPO) kui ka Kindralstaabi Luureosakond (PVTK).

Olukorras, kus kolmel asutusel on ühisosa, kuid samas valdkonnaüleselt ühisosa puudub, on küsitav, kas kehtiv õigus reguleerib täna, arvestades julgeoleku ja luureasutuste pädevusi, nimetatud kolme asutuse tööd piisavalt. Mil määral tagab olemasolev regulatsioon suurenenud ohuolukorras, kus tuleb piiratud aja ja ressursi tingimustes langetada kiireid otsuseid, võimalikult kiire tavapärase elukorralduse juurde pöördumise?

Erikordi reguleerib Eestis erakorralise seisukorra seadus (edaspidi ErSS)⁸ ja riigikaitse seadus (edaspidi RiKS)⁹. ErSS, nagu ütleb ka seaduse pealkiri, käsitleb erakorralise seisukorra väljakuulutamist, riigi juhtimise erisusi seisukorra ajal, meetmeid täiendavaks põhiõiguste piiramiseks ja erisusi erakorralisest seisukorrast tulenevalt nt kriminaalmenetluses. Kõrgendatud kaitsevalmiduse seisund ja sõjaseisukord on reguleeritud RiKS-is. Oluline on, et RiKS vastuvõtmisel pidas seadusandja relevantseks, mitte käsitleda RiKS-is julgeolekuasutuste st Kaitsepolitseiameti ja Välisluureameti pädevusi ja meetmeid kõrgendatud kaitsevalmiduse korral ning sõjaseisukorras. Seetõttu on tänases julgeolekuolukorras oluline uurida, kas hetkel kehtiv julgeolekuasutuste seadus (edaspidi JAS)¹⁰ on piisavalt reguleerinud julgeolekuasutuste pädevusi ja rakendatavaid meetmeid erikorras ning kas RiKS vastuvõtmise järel saab öelda, et julgeoleku- ja luureasutuste pädevused ja meetmed ErSS-is on piisavad ja selged.

Töö autor püstitab hüpoteesi, et täna kehtivas õiguses ei ole piisavalt ja selgelt reguleeritud julgeolekuasutuste pädevused ja meetmed erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra puhuks. Töös otsitakse vastust küsimusele, millisel määral on seadustes sätestatud julgeolekuasutuste pädevus ja meetmed erakorralise seisukorra,

⁸ Erakorralise seisukorra seadus - RT I, 12.03.2015, 12

⁹ Riigikaitse seadus - RT I, 27.06.2017, 6

¹⁰ Julgeolekuasutuste seadus - RT I, 17.12.2015, 39.

kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajaks, kuivõrd selge ja üheselt mõistetav on olemasolev regulatsioon ning kui lihtne on asjasse puutuvate sätete leidmine.

Julgeolekuasutuste pädevuse ja seoses sellega kohaldatavate meetmete puhul on keskne küsimus perekonna ja eraelu vabaduse (PS § 26), samuti sõnumi saladuse (PS § 43) ja kodu puutumatus õiguse (PS § 33) piiramise võimalusest riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Nimetatud õigused on seadusereservatsiooniga kaitstavad põhiõigused. Riigi julgeoleku tagamine on piisav piiramisalus, mis võimaldab teabe kogumisel eelnimetatud õigusi piirata.¹¹ Perekonna ja –eraelu vabadus hõlmab ka õigust informatsioonilisele enesemääramisele.¹² Isiku õigus teada tema kohta käivate andmete kogumisest tuleneb informatsioonilise enesemääramise õigusest.¹³ Eelnimetatud õiguste piiramisel tuleb alati arvestada proportsionaalsuse põhimõttega, st ühtegi põhiõigust, mida PS lubab piiramisalus olemasolul piirata, ei tohi piirata leebemate ja vähempiiravate meetmete olemasolul. Samas meetmed, mida on vaja teabe kogumiseks kasutada, peavad olema piisavad eesmärgi saavutamiseks.

Kaitseväeluuret reguleerib eraldi Kaitseväe korralduse seadus (edaspidi KKS)¹⁴. KKS-is toodud pädevused ja meetmed on esmapilgul sarnased julgeolekuasutuste luureks kasutavate meetmete ja pädevustega. On loogiline, et kaitseväeluureks kasutatavad meetmed ja pädevus rahuajal on reguleeritud KKS-s. Samas ei reguleeri KKS Kaitseväe tegevust erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundi või sõjaseisukorra ajal.

Kuna erakorraline seisukord ja kõrgendatud kaitsevalmidus on rahuaja seisundid, siis käsitletakse töös ka Kaitsepolitsei ameti, Välisluure ameti ja Kaitseväe pädevusi ja meetmeid rahuajal. Sõjaseisukorra ajal ja kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis on vähempiirava meetme kasutamise kohustusest tulenevalt lubatud kasutada ka kõiki rahuajale iseloomulikke meetmeid. Samas erikorra üheks väljakuulutamise põhjuseks ongi rahuaja meetmete ammendumine ja vajadus rakendada täiendavaid meetmeid ning anda täiendavaid pädevusi. Kui rahuajal lubatud meetmed on piisavad, ei saa ka sõjaajal põhjendamatult täiendavaid meetmeid vaid pädevusnormi alusel kohaldada.

¹¹ Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigus. Lk 13. Arvutivõrgus:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorraks_valmistumise_oiguse_analuus.pdf

¹² A. Nõmper, E. Tikk. Informatsioon ja õigus. Tallinn. Juura 2007, lk 72.

¹³ M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. Juridica 10/2016. lk 709.

¹⁴ Kaitseväe korralduse seadus. - RT I, 05.05.2017, 3

Töö uudsus seisneb selles, et varasemalt ei ole uuritud, millisel tasemel on Eestis kehtivas seadusandluses sätestatud julgeoleku- ja luureasutuste pädevused ja rakendatavad meetmed erikorra ajal. Käsitlust on leidnud nimetatud asutuste rahuajal kehtivat regulatsiooni üldiselt või ühe valdkonna (nt jälitustegevus) põhiselt. Samuti võib leida teadustöid, mis käsitlevad ühe erikorra raames väga kitsast erikorra endaga seotud probleeme. Autorile teadaolevalt ei ole uuritud, millistel alustel ja mis ulatuses säilivad või laienevad julgeoleku- ja luureasutuste volitused ja kohaldatavad meetmed erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis ning kuidas toimub pädevuse saamine/andmine. Autorile teadaolevalt ei ole varem tõstatatud küsimust olemasoleva JAS-i reguleerimiseseme ajakohasusest ehk teisisõnu kas JAS peaks eksisteerima täna olemasoleval kujul.

Juba 2015. aastal on Justiitsministeerium tõdenud, et riigi toimimise tagamisega seoses on vaja reguleerida millised on erisused erikorra ajal täidetavate haldusülesannete tingimuste ja korra suhtes.¹⁵ Autor julgeb väita, et julgeoleku- ja luureasutused on haldusorganid, mille erikorra ajal täidetavatest ülesannetest võib sõltuda suuresti tagasipöördumine tavapärasesse rahuaega või põhiseadusliku korra säilimine riigis. Samas on seaduste muutmine toimunud mingile kindlale probleemile lahenduse andmise näol, kuid ei ole uuritud seadusemuudatuste mõju avaldumist terviklikult.

Kuna julgeoleku- ja luureasutused on suures osas oma töös salajased, siis võib eksisteerida täiendavaid meetmeid, mida käesolevas töös ei ole võimalik kajastada. Samas kehtib PS ja selle alusel vastu võetud seadused ka erikorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal, mistõttu on küsitav salajaste pädevuste ja meetmete kui selliste kehtestamise põhiseaduspärasus.

Käesolev töö on kirjutatud Kaitseministeeriumi soovitud teemal ja teema algataja on seadnud ülesandeks kasutada töö kirjutamisel avalikke materjale. Seetõttu ei uurita töös millised on muuhulgas julgeolekuasutuste riigi kaitsetegevuse kavas sätestatud ülesanded, sh ülesannete täitmiseks antud pädevused ja meetmed ülesande edukaks täitmiseks. Riigi kaitsetegevuse kava on salastatud tasemega riigisaladus, mistõttu ei saa töös selle sisu uurida. Samuti ei ole autorile teada, kas nimetatud kava hõlmab kaitseväeluuret.

¹⁵ Justiitsministeeriumi lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. 30.06.2015. Lk 5
Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf

Käesolevas töös on kasutatud kvalitatiivset, analüütilist ja võrdlevat uurimismeetodit. Töös tugineb autor seadusandlusele, õiguslasele kirjandusele, erinevatele uurimustele, kohtulahenditele ning juriidilistele dokumentidele.

Töö on jaotatud neljaks osaks, millest esimeses uuritakse julgeoleku ja luureasutuste olemust ja neid puudutavad üldist regulatsiooni. Teises osas uuritakse riigi kaitseseisundite olemust, regulatsiooni ja kaitseseisundite kehtestamise eesmärki. Töö kolmas osa käsitleb julgeoleku ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid. Töö neljas osa sisaldab võrdlust Soome regulatsiooniga.

Tööd iseloomustavateks märksõnadeks on riigikaitse, julgeolekuteenistused, erakorraline seisukord, sõjaseisukord.

JULGEOLEKU- JA LUUREASUTUSED

1.1 Eesti julgeoleku- ja luureasutuste üldine liigitus

Luureteenistuste ja õiguskaitseasutuste organisatsioonilist eraldamist peetakse kaitsevahendiks võimu ühte teenistusse kontsentreerumise ja salajase jälgimise teel saadud info meelevaldse kasutamise riski vastu.¹⁶ Eesti julgeolekuasutused¹⁷ on sätestatud JAS-is, mille § 5 kohaselt on neid Eestis kaks: Välisluureamet ja Kaitsepolitseiamet. Nimetatud seadus sätestab eraldi julgeolekuasutuste ülesanded ja pädevuse riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel. Lisaks nendele asutustele täidab julgeoleku- ja luureülesandeid militaarvaldkonnas Kaitsevägi. Kaitsevägi on KKS §-is 2 määratletud kui sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalas, mis võib oma ülesannete täitmiseks kasutada jõudu seaduses sätestatud alustel ja korras. Kaitseväe peamine struktuuriüksus, mis tegeleb kaitseväeluurega, on Luurekeskus. Luurekeskus ei ole JAS tähenduses julgeolekuasutus ega selle osa, kuigi tema üheks ülesandeks on Kaitseväe põhimääruse¹⁸ § 35 lg 2 p 8 alusel julgeoleku teostamine. Samas ei ole Luurekeskus Kaitseväe ainuke struktuuriüksus, millel on luure ülesanded.¹⁹ Erinevalt Välisluureametist ja Kaitseväest on Kaitsepolitseiametil on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel lisaks süüteomenetluse ja korrakaitse ülesanded. Samas ei ole Kaitsepolitseil luure ülesandeid, kuid olemas on vastuluurega seotud ülesanded.

Julgeolekuasutuste ja Kaitseväe kaitseväeluurealast tegevust koordineerib Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon, mis koosneb peaministrist, justiitsministrist, kaitseministrist, majandus- ja taristuministrist, rahandusministrist, siseministrist ja välisministrist. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon täidab talle riigikaitseaduse, julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seadustega pandud ning Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid²⁰.

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union - Mapping Member States' legal frameworks. 2015. Lk 14. Arvutivõrgus kättesaadav: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf

¹⁷ Antud kontekstis täidavad nad eelnimetatud luureteenistuste ja õiguskaitseasutuste funktsiooni (autori seisukoht).

¹⁸ Kaitseväe põhimäärus. Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 24.07.2014 määrusega nr 118. RT I, 09.07.2016, 13

¹⁹ Kaitseväe kaitseväeluurega tegelevaid üksusi käsitletakse täpsemalt alapeatükis 3.1.3.

²⁰ Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 11.12.2015 otsusega nr 129. - RT I, 14.02.2017, 15.

Julgeolekuasutuste riigikaitseülesanded määratakse RiKS § 5 lg 2 kohaselt seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena riigikaitseseaduses sätestatud ulatuses ja korras. Riigi kaitsetegevuse kava eesmärk on olemasolevate võimetega tagada riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine ning riigi toimimine selle ajal. Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra²¹ § 1 lg 1 ja § 2 lg 1 sätestavad, et Riigi kaitsetegevuse kavas nähakse ette riigikaitseülesanded erinevate riigikaitseseaduses sätestatud riigi kaitsevalmiduse korraks. Kuna riigi kaitsetegevuse kava on salastatud tasemel riigisaladus, ei käsitleta käesolevas töös selle sisu.

Kuigi Välisluureameti ja Kaitsepolitsei ameti pädevus ja meetmed on seaduse tasandil reguleeritud koos ühes seaduses ning Kaitseväe kaitseväeluuret puudutav eraldi, siis erinevates käsitlustes ja analüüsides²² on käsitletud Kaitseväe ja Välisluureametit ühiselt ning Kaitsepolitsei ametit eraldi. Seega võib ettevaatlikult nentida, et Välisluureameti ja Kaitsepolitsei ameti kui julgeolekuasutuste reguleerimine ühes seaduses ei pruugi olla õigusselguse tagamise seisukohalt kohane, kuna nende vaheline ühisosa ei ole suur.

Kuigi julgeolekuasutusteks on JAS kohaselt Kaitsepolitsei amet ja Välisluureamet, siis ei piirdu tegelikkuses julgeoleku tagamise roll vaid nimetatud kahe asutusega. Julgeoleku kaitsmise funktsioon on ka Kaitseväel tema vastavate struktuuriüksuste kaudu, kuid sellegipoolest JAS Kaitseväge julgeolekuasutuseks ei nimeta ja tema tegevust ei reguleeri. Lisaks on erinevates uuringutes käsitletud Kaitsepolitseid ja Välisluureametit eraldi ja Välisluureametit ja Kaitseväge koos, millest võib järeldada, et kahel viimati nimetatul on ühisosa suurem.

1.1.1 Kaitsepolitsei ameti olemus

Kaitsepolitsei amet on politseilist tüüpi julgeolekuteenistus, mille puhul siseluure ning õiguskaitse funktsioon on läbi põimunud. Turvalisuse tagamise ja kuritegude uurimise seisukohalt tõhustab luure ja kriminaalmenetluse ühinemine õiguskaitset, sest lihtsustab süütegude uurimist ning aitab ennetada riske riigi julgeolekule ja avalikule turvalisusele.

²¹ Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19.05.2016 määrusega nr 56. - RT I, 20.05.2016, 11.

²² Vt nt A.Lott. Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav järelevalve Eestis. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Tartu 2015. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5iguslased%20materjalid/pkk_jlitustegevuse_anal.pdf

Negatiivne külg väljendub surves põhiõigustele, eelkõige eraelu ja kodu puutumatus ning sõnumite saladuse õigusele.²³ Kaitsepolitseiameti tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 2 lg 1).

Kaitsepolitsei põhifunktsioonideks on vastuluure, riigisaladuse kaitse, rahvusvahelise terrorismi tõkestamine ning riigi julgeolekule ohtlike kuritegude uurimine. Nimetatud Kaitsepolitseiameti põhifunktsioonid on vajalikud selleks, et Eesti riigivõim toimiks PS-s sätestatud printsiipide alusel kogu Eesti territooriumil.²⁴ Julgeolekuasutusena tuleb Kaitsepolitseiametil ennetada ja tõkestada kõiki ohte põhiseaduslikule korrale. Kitsamas tähenduses tuleb mõista selle all esmalt kõige otsesemaid ohte nagu vägivaldset riigikorravastast äärmuslust, separatismi, aga ka välisriigist lähtuvat tegevust, mis võib selliseid ohte esile kutsuda või provotseerida. Kokkuvõttes on Kaitsepolitseiameti ülesanne riigi julgeoleku tagamine mittesõjaliste vahenditega.²⁵ See ei tähenda, et erikorra ajal ei võiks Kaitsepolitseiamet seaduse sätestatud alusel kohaldada täiendavaid, vaid erikorra ajal kohaldatavaid meetmeid seadusest tuleneva laiendatud pädevuse alusel.

KAPO töövaldkonnaks on muuhulgas Eesti-vastase luuretegevuse tuvastamine ja tõkestamine.²⁶ Kuigi luure kui selline on midagi salajast, siis Kaitsepolitseiamet ise rõhutab, et julgeolekuasutusena on nad võimalikult avatud. Aastaraamat, mis annab iga-aastaselt Kaitsepolitseiameti tegevusest ülevaate, on hea võimalus selgitada ja pöörata avalikkuse tähelepanu riigi julgeoleku tagamise seisukohast olulistele nähtustele ja protsessidele. „Raamatu veergudele jõuab mitmesugustest allikatest õiguspäraste vahenditega ja meetoditega kogutud teave.“²⁷ Nagu näha, peab Kaitsepolitseiamet avatust ning õiguspäraseid vahendeid ja meetmeid teabe kogumisel oluliseks. Kaitsepolitseiameti pädevusi ja meetmeid käsitletakse töös edaspidi.²⁸

²³ U.Lõhmus. Teabehange tõendina kriminaalmenetluses. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 10. aprilli 2017.a otsus asjas 3-1-1-101-16. Juridica 2/2017, lk 120.

²⁴ Põhiseadusliku korra kaitse. Lk 14. KAPO aastaraamat 2011 lk 7. KAPO seadusest tulenevaid ülesandeid täpsemalt käsitletakse töös edaspidi.

²⁵ Põhiseadusliku korra kaitse. KAPO aastaraamat 2015 lk 4.

²⁶ Vastuluure. Lk 14. KAPO aastaraamat 2015 lk 14.

²⁷ Peadirektori eessõna. KAPO aastaraamat 2013. lk 2.

²⁸ Kaitsepolitseiameti pädevusi ja meetmeid käsitletakse töö alapeatükis 3.1.1.

Kolmandaks valdkonnaks, millega Kaitsepolitseiamet tegeleb, on riigi küberjulgeoleku tagamisel välisriigi poolt korraldatud või riigi julgeolekut ohustavate küberrünnete tuvastamine. Kaitsepolitseiamet on nentinud, et ülesande täitmisel on oluline roll kanda ka Riigi Infosüsteemi ametil, Välisluureametil ning Politsei-ja piirivalveametil. Suur vastutus on ka erasektori ekspertidel ning rahvusvahelistel organisatsioonidel, nagu näiteks NATO küberkaitse oivakeskusel.²⁹ Küberluure tuvastamine, ulatus ja korraldajate leidmine on vastuluure peamine eesmärk küberjulgeoleku valdkonnas.³⁰ Küberluure osatähtsus on suurenenud just viimastel aastatel. Inimluure, kus luuraja kogub andmeid inimeste omavaheliste kontaktide kaudu, meetodid on aja jooksul vähe muutunud, kuid kindlasti ei kehti see väide küber- või signaalluure puhul. Kõik nimetatud luuremeetodid on tänapäeval aktuaalsed ning ühtki neist ei saa alahinnata, ükski neist ei ole vähem või rohkem tähtis. Kõige kiiremini areneb loomulikult tehniline keskkond.³¹

Luuremeetodite muutus viimasel ajal annab piisava põhjuse üle vaadata ka julgeoleku- ja luureasutuste pädevused ja meetmed, et olla kindel, et nii rahuajal kui ka erikorra ajal ei saa muutustega mitte kaasas käivad õigusaktid olukorra lahendamisel takistuseks. Küberründed on üks suuremaid ohte infoühiskonnas ning sellest tulenevalt tuleb tehnilise keskkonna arenguga kaasas käia ka julgeolekuasutustel. Kõigi kolme valdkonna puhul mõjutab tegevuse tulemuslikkust kehtiva regulatsiooni ajakohasus.

1.1.2 Välisluureameti olemus

Välisluureameti põhiülesanne on luureinfo kogumine. Luureinfo tagab eelhoiatuse meid ohustavatest sündmustest. Lisaks tagab Välisluureamet turvalist sidet riigi salastatud võrkudes ja teostab välisriigis vastuluuret, et kaitsta Eesti välisesindusi ja välismissioonidel viibivaid kaitseväge üksusi vaenulike eriteenistuste tegevuse eest. Samuti kaitseb Välisluureamet Eestile edastatud salastatud välisteavet, täites riigi julgeoleku volitatud esindaja ülesandeid.³² Erinevalt Kaitsepolitseiametist ei ole Välisluureamet enda puhul välja toonud korrakaitselisi või süüteomenetluslikke ülesandeid.

²⁹ Küberjulgeolek. KAPO aastaraamat 2015 lk 22

³⁰ Vastuluure. KAPO aastaraamat 2013. Lk 12.

³¹ Vastuluure. KAPO aastaraamat 2012. lk 10.

³² Välisluureameti missioonist. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2018. Lk 67. Arvutivõrgus: <https://www.valisluureamet.ee/pdf/raport-2018-EST-web.pdf>. Vt ka Välisluureametist - Välisluureameti kodulehel www.valisluureamet.ee.

Välisluureameti ülesanded täpsemalt loetleb JAS § 7. Välisluureameti ülesannete hulka kuulub lisaks välis- ja majanduspoliitika kujundamiseks teabe kogumisele ja töötlemisele ka riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Teave, mida kogutakse ja töödeldakse, puudutab välisriike, välismaiseid tegureid või välismaist tegevust. Seega kui Kaitsepolitsei ameti tegevus on suunatud riigi sees toimuvale, siis Välisluureameti tegevus on suunatud pigem Eesti riigist väljapoole, kuid mitte alati. Millistel juhtudel Välisluureametil on pädevus koguda andmeid Eestis, leiab käsitlemist töös edaspidi.

33

Teiseks ülesandeks on vastuluure teostamine riigi välisesinduste ja nende Kaitseväe struktuuriüksuste või nende teenistujate kaitseks, mis asuvad väljaspool riigi territooriumi. Kuna erakorraline seisukord, kõrgendatud kaitsevalmiduse seisund ja sõjaseisukord piirneb Eesti Vabariigi territooriumil toimuvaga, siis ei ole käesoleva töö seisukohalt oluline, milliseid tegevusi võiks Välisluureamet teha nimetatud valdkonnas vastava erikorra ajal. Lisaks teostab Välisluureamet oma teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitseks vastuluuret.

Kuigi elektroonilise teabeturbe ning eriside korraldamine ja kontrollimine on JAS-is toodud ühtse loeteluna muude ülesannetega koos, siis tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et Välisluureameti pädevus elektroonilise teabeturbe ja eriside valdkonnas piirdubki selle korraldamises ja kontrollimises ning tegemist on ammendavate ülesannete loeteluga nimetatud valdkonnas. Välisluureameti pädevuses ei ole elektroonilise teabeturbe ja eriside valdkonnas vastuluure teostamine. Kaitsepolitsei amet teostab vastuluuret elektroonilise teabeturbe valdkonnas või nendega seotud juhtudel ning Välisluureameti ülesandeks on elektroonilise teabeturbe ning eriside korraldamine ja kontrollimine.³⁴

Olulisel kohal Välisluureameti ülesannetes on muuhulgas ametiabi osutamine. Välisluureamet osutab ametiabi kaitseväeluure teostamisel Kaitseväele. Samuti osutab Välisluureamet ametiabi Kaitsepolitseiametile, kuid ametiabi ulatus on võrreldes Kaitseväega oluliselt piiratum. Nii osutab Välisluureamet ametiabi Kaitsepolitseiametile, kogudes viimasele ametiabi korras elektroonilisel viisil teavet. Siinkohal on autori meelest oluline, et nii Välisluureamet kui Kaitsevägi on Kaitseministeeriumi hallatavad asutused, mistõttu toimub ametiabi ühe ministeeriumi siseselt. Võimalik, et ka sellest tulenevalt osutab Välisluureamet ametiabi kogu kaitseväeluure teostamiseks, samas Kaitsepolitseiameti puhul, mis on siseministeeriumi

³³ Välisluureameti pädevusi ja meetmeid käsitletakse töö alapunktis 3.1.1.

³⁴ Vastuluure. Kapo aastaraamat 2012. lk 10.

haldusalas, on piirdunud ametiabi andmisel tehnilise ressursiga. Siit nähtub, et olemuslikult on Välisluureamet Kaitseväge kaitseväeluure valdkonnas oluliselt tihedamalt seotud, kui seda on omavahel julgeolekuasutused, mis toetab hüpoteesi, et täna kehtiv julgeolekuasutusi reguleeriv seadus ei pruugi olla ajakohane ja tegelikule vajadusele vastav.

Täna kehtiv julgeoleku- ja luureasutuste tegevuse regulatsioon on autori meelest ebaloogiline. Nimelt on kaks ühe valitsusala hallatavat luurega tegelevat üksust reguleeritud erinevate seadustega. Samas kaks erineva ministeeriumi valitsusala hallatavat asutust, millel on sarnased pädevused ja meetmed, kuid erinevad ülesanded ja kes osutavad üksteisele ametiabi piiratud ulatuses, on reguleeritud ühes seaduses. Lahendusena näeb käesoleva töö autor Kaitsepolitseiameti, kui julgeolekuasutuse regulatsiooni kehtestamist eraldiseisvana ning Välisluureameti tegevuse reguleerimist RiKS koosseisus. Kuna Kaitsepolitseiametil on lisaks luureülesannetele ka nn politseilised ülesanded, siis tuleks autori hinnangul viimase kohta käiv regulatsioon kehtesta eraldiseisvana. Lisaks tuleb seaduse tasandil kehtestada julgeoleku- ja luureasutustele selged pädevused ja meetmed erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra puhuks. Täna olemasolev regulatsioon võib olukorras, kus on suurenenud oht riigi julgeolekule ja otsuseid tuleb langetada piiratud aja ja teabe situatsioonis, saada takistuseks tõrjuda ohtu optimaalselt ressursse kokku hoides ning tegevusi dubleerimata.

1.1.3 Kaitseväeluurega tegelevate üksuste olemus

Nagu nimetatud on Kaitsevägi KKS § 2 tähenduses sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalas, mis võib oma ülesannete täitmiseks kasutada jõudu seaduses sätestatud alustel ja korras. Kaitseväge struktuuriüksused KKS § 12 lg 2 alusel on Kaitseväge peastaap, õhuväge staap, väeüksused, sõjaväepolitsei, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused, NATO küberkaitsekoostöö keskuse Eesti kontingent, luurekeskus, toetuse väejuhatuse ja erioperatsioonide väejuhatuse. KKS ei piiritle, millised kaitseväge struktuuriüksused võivad kaitseväeluure ülesandeid täita. Seda võivad teha kõik kaitseväge struktuuriüksused tingimusel, et signaal- ja piltluure võivad teha ainult need struktuuriüksused, kellele Vabariigi Valitsus on sellise ülesande andnud kaitseväge põhimääruses.³⁵ Kuna Kaitseväeluure on teabe kogumine ja töötlemine Kaitseväge poolt, siis on seadusandja otsustada, millised struktuuriüksused seda teostavad. Põhimõtteliselt on võimalik määrata luurega seotud

³⁵ E. Lehtmets. Kaitseväge korralduse seadus. Kaitseministeeriumi aastaraamat 2008. lk 70.

ülesandeid vastavalt vajadusele, kuna KKS-is ei ole loetletud struktuuriüksuseid vaid on mindud laia käsitluse teed st kaitseväeluure on piiritletud Kaitseväega.

Kaitseväeluure jaguneb põhimõtteliselt kolme kaitseväe üksuse vahel. Tuntum neist on Luurekeskus, mis ise teostab kaitseväeluuret, kuid lisaks koordineerib ka Kaitseväe põhimääruse § 35 lg 1 alusel teiste struktuuriüksuste luure- ja julgeolekutegevust. Vähemtuntumateks on Õhuväestaap ja Erioperatsioonide väejuhatuse, mille ülesannete hulka kuulub samuti kaitseväeluure teostamine.

Luurekeskus on KKS §-is 22³ järgi Kaitseväe struktuuriüksus, mille ülesanne on teostada kaitseväeluuret ja koordineerida teiste struktuuriüksuste luure- ja julgeolekutegevust, anda valdkonna eest vastutavale ministrile, Kaitseväe juhatajale ja Kaitseväe juhataja asetäitjale luure- ja julgeolekuteavet ning muude õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine. Luurekeskuse ülesandeks on lisaks eeltoodule riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamine struktuuriüksustes, sealhulgas riigisaladuse kaitset korraldava isiku tegevuse toetamine, julgeoleku teostamine ning teiste julgeolekuasutustega koostöö planeerimine, koordineerimine ja koostöös osalemine, riski- ja ohuhinnangute ning olukorraanalüüside koostamine. Lisaks kuulub Luurekeskuse ülesannete hulka taustakontrolli teostamine Kaitseväkke teenistusse või tööle kandideeriva isiku ning tegevvälase, ametniku või töötaja Kaitseväkke sobivuse hindamisel ja Kaitseväele teenuse osutamisega seotud isikute Kaitseväe julgeolekualale lubamise otsustamisel. Luurekeskuse ülem vastutab kaitseväeluure teostamise eest ning annab loa isiku kaasamiseks salajasse koostöösse ning kaitseministri kirjalikul nõusolekul asutab või soetab teeseldud isiku või äriühingu filiaali.³⁶ Pädevusi ja meetmeid täpsemalt käsitletakse töös edaspidi.³⁷

Õhuväestaabi üheks põhiülesandeks, paljude muude ülesannete kõrval, on luuretegevuse planeerimine ja korraldamine. Õhuväestaabi pädevus ja meetodid on piiratumad kui kaitseväeluurel ja piirduvad KKS § 39 lg 1 p-de 1 ja 2 alusel vaid õigusega kaitseväeluure teostamiseks koguda ja töödelda esiteks väljaspool üldkasutatavat Eesti Vabariigi territooriumil asuvat elektroonilise side võrku edastatavaid või levivaid signaale ning teiseks pilte või kujutisi maa- või merepinna ja väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi asuva või Eesti Vabariigi territooriumile sisenenud välisriigi kasutuses oleva objekti kohta. Seega piirdub Õhuväestaabi

³⁶ Kaitseväe põhimääruse eelnõu seletuskiri Lk 9. <http://eelnoud.valitsus.ee/main#VZgoBb6i>

³⁷ Kaitseväeluure pädevusi ja meetmeid käsitletakse töö alapeatükis 3.1.3.

luure elututest objektidest piltide või salvestuste kogumises ning elektroonilise side võrgu nn pealtkuulamises. Luurega tegelevaks üksuseks on Õhuseiredivisjon.³⁸

Erioperatsioonide väejuhatuse ülesanne on Kaitseväge struktuuriüksus, mille ülesanne on erioperatsiooni planeerimine, ettevalmistamine ja elluviimine ning muude õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine. Erioperatsioonide väejuhatuse ülesanded on sätestatud KKS-is ja selle alusel kehtestatud Kaitseväge põhimääruses. Erioperatsioonide väejuhatusele on Kaitseväge põhimääruses antud pädevuseks koguda ja töödelda väljaspool üldkasutatavat Eesti Vabariigi territooriumil asuvat elektroonilise side võrku edastatavaid või levivaid signaale ning pilte või kujutisi maa- või merepinna ja väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi asuva või Eesti Vabariigi territooriumile sisenenud välisriigi kasutuses oleva objekti kohta. Lisaks võib erioperatsioonide väejuhatuse rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas isikuid küsitleda ja varjatult jälgida, ning töödelda ja analüüsida kogutud teavet.³⁹ Erioperatsioonide väejuhatuse peamine ülesanne Eesti riigikaitstes on arendada mittekonventsionaalse sõjapidamise võimet. Lisaks kuuluvad üksuse ülesannete hulka eriluure- ja seire, sõjaline toetus ning otsene rünnak.⁴⁰

Kaitsevæeluure mõiste on seaduses määratletud küllaltki laialt – riigi sõjaliseks kaitsmiseks või rahvusvahelise sõjalise operatsiooni läbiviimiseks vajalike andmete kogumine ja töötlemine. Selle mõiste alla mahuvad nii avalikest allikatest saadud kui ka jälitustoimingutega kogutud teave. Kaitsevæeluure mõiste ei hõlma riigi sõjalise kaitse ettevalmistamiseks vajaliku teabe kogumist kui ka väljaspool rahvusvahelisi sõjalisi operatsioone rahvusvahelise sõjalise koostöö raames teabe kogumist. See ei tähenda, et sellist teavet ei või koguda, seda lihtsalt ei nimetata kaitsevæeluureks.⁴¹

Olemuslikult erineb kaitsevæeluure julgeolekuasutuste tegevusest. Kaitsevæeluure eesmärk on koguda riigi sõjaliseks kaitsmiseks vajalikku teavet ennekõike riigiväliste sõjaliste ohtude kohta. Seega keskendub kaitsevæeluure riiki sõjaliselt ohustavatele teguritele. Kaitsevæeluure

³⁸ Õhuseiredivisjoni ülesandeks Eesti Vabariigi õhuruumis ning selle lähiümbruses lendavate objektide avastamine, identifitseerimine ja Eesti Vabariigi õhuruumi puutumatuse järelevalve ning teabe kogumine Kaitseväge korralduse seaduse § 37 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud viisil ning teabe töötlemine ja analüüsimine. Vt lisaks Kaitseväge põhimääruse eelnõu seletuskiri . Lk 7.
<http://eelvoud.valitsus.ee/main#VZgoBb6i>

³⁹ Vrd. Kaitseväge põhimäärus § 27 ja Kaitsevæekorralduse seadus § 22²

⁴⁰ Erioperatsioonid. Kaitseväge koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.mil.ee/et/kaitsevagi/erioperatsioonid>

⁴¹ E. Lehtmets. Kaitseväge korralduse seadus. Kaitseministeeriumi aastaraamat 2008. Lk 69. Paberkanjal autori valduses.

huviobjektiks ei ole konkreetsed isikud, vaid riigile sõjalist ohtu kujutavad tegurid tervikuna (üksused, nende plaanid jms).⁴²

Vastuluure osas saab kaitseväeluure ainsaks eesmärgiks olla riigisaladuse kaitse järelevalve riigisaladuse ja välisteabe seaduses sätestatud ulatuses. See ei hõlma taustauuringute tegemist julgeolekukontrolli eesmärgil. Julgeolekukontrolli ülesanne, mida kaitseväge varasemalt täitis, on Kaitsepolitsei pärusmaa. Siiski võivad julgeolekuasutused kaasata kaitseväelasi luure- ja vastuluure operatsioonidesse.⁴³

1.2 Julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevuse regulatsioon

Julgeoleku- ja luureasutuste pädevuse ja selle alusel meetmete rakendamise selgus on oluline, kuna ulatuslik ja kontrollimatu salajane info kogumine võib vastava poliitilise tahte korral viia põhiõiguste lubamatute piiranguteni ning lõppastmes olla vastuolus üldise rahva tahtega.⁴⁴ Kaitsepolitseiameti ja Välisluureameti tegevust reguleerib JAS⁴⁵, mis sätestab julgeolekuasutuste ülesanded, pädevuse ning suurema osa luure ja vastuluure meetmetest.⁴⁶ Kuigi JAS § 1 lg 1 kohaselt on seaduses sätestatud julgeolekuasutuste ülesanded ja pädevused riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel, tuleb arvestada, et julgeolekuasutuste tegevust reguleerivad ka teised seadused ning ka JAS-is on reguleeritud küsimusi, mis ei piirdu ainult riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisega. Ka avalik kord on lõppastmes taandatav riigi põhiseaduslikuks korraks st avalik kord on põhiseadusliku korra üheks osaks. Avaliku korra mõiste ulatus erikorras on erinev rahuajal käibel olevast nt korrakaitseaduses toodud avaliku korra mõiste ulatusest.

JAS-is sätestatud meetmeid ning vahendeid täpsustavad kaks ministri määrust:

⁴² Seletuskiri kaitseväge korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Lk 6-7. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18>

⁴³ E. Lehtmets. Kaitseväge korralduse seadus. Kaitseministeeriumi aastaraamat 2008. lk 69.

⁴⁴ S. Laos. Riigi sisejulgeolekut tagava järelevalvetegevuse eesmärgid ja kontroll. – Akadeemia 2008/11, lk2403.

⁴⁵ avaldatud RT I, 17.12.2015, 39

⁴⁶ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Advokaadibüroo Sorainen AS, 17.01.2017. lk 9. Arvutivõrgus:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

- 1) siseministri 06.06.2001 määrus nr 76 „Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord“⁴⁷;
- 2) kaitseministri 21.06.2017 määrus nr 8 „Välisluureameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid“⁴⁸.

Lisaks JAS-ile reguleerivad julgeoleku- aga ka luureasutuste sh Kaitseväge tegevust mitmed teised õigusaktid. Näiteks julgeoleku- ja luureasutuste tegevust riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse valdkonnas reguleerib riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS)⁴⁹. Julgeolekukontrolli nn erisubjektide üle teostab Kaitsepolitseiamet kohtute seaduse (KS)⁵⁰, riigikontrolliseaduse (RKS)⁵¹, õiguskantsleriseaduse (ÕKS)⁵² ning Eesti Panga seaduse (EPS)⁵³ alusel. Tegutsemist väljaspool süüteomenetlust (nt teabehanke valdkonnas) reguleerib lisaks haldusmenetluse seadus (JAS § 1 lg 2). Kaitsepolitseiametil on lisaks julgeoleku- ja luureülesannetele ka korrakaitse ülesanded (eelkõige kuritegude tõkestamine) ülesanded, mida reguleeritakse korrakaitse seaduses (KorS) ning süütegude menetlemise ülesanded (KrMS)⁵⁴. Kaitsepolitseiameti korrakaitse ülesannete hulka kuulub veel ka eriseadustes sätestatud riikliku järelevalve pädevus. Lisaks reguleerib julgeolekuasutuste ligipääsu elektroonilise side andmetele elektroonilise side seadus (ESS)⁵⁵, ligipääsu pangasaladusele krediitiasutuste seadus (KAS)⁵⁶. Järelevalvet julgeoleku- ja luureasutuste üle reguleerib lisaks muudele seadustele ka õiguskantsleri seadus (ÕKS)^{57, 58}.

Julgeolekuasutuste tegevust reguleerivad sätted paiknevad mitmetes eriseadustes ehk teisisõnu valitseb killustatus ning on vajakajäämisi õigusselguses. Olukorras, kus asutusel on rohkelt

⁴⁷ avaldatud RT I, 02.08.2017, 7

⁴⁸ avaldatud RT I, 28.06.2017, 9

⁴⁹ avaldatud RT I, 12.03.2015, 46.

⁵⁰ avaldatud RT I, 22.06.2016, 22

⁵¹ avaldatud RT I, 30.12.2015, 70

⁵² avaldatud RT I, 06.04.2016, 23

⁵³ avaldatud RT I, 19.03.2015, 39

⁵⁴ Kaitsepolitsei tegevust korrakaitse ülesannete täitmisel ja süütegude menetlemisel reguleerivate õigusaktide loetelu on toodud Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs lk 7-8. Advokaadibüroo Sorainen AS, 17.01.2017. Arvutivõrgus:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

⁵⁵ avaldatud RT I, 17.05.2016, 2

⁵⁶ avaldatud RT I, 06.07.2016, 11

⁵⁷ avaldatud RT I, 06.04.2016, 23

⁵⁸ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Advokaadibüroo Sorainen AS, 17.01.2017. lk 6. Arvutivõrgus:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

erinevaid ülesandeid ning ülesannete regulatsioon on sätestatud mitmetes eriseadustes, võib tavaolukorras olla saanud harjumuspäraseks, kuid millegi harjumuspärasus ei saa olla õigustuseks hea seadusloome – st süstemaatilise ja õigusselge – eesmärgi kõrvalejätmisele. Kui riigis kehtib erikord, siis tuleb lisaks loetletud õigusaktidele lähtuda ka erikorra kohalduvast seadusest. Lisaks sisaldavad ka ülal loetletud seadused viiteid erikorra, milleks on JAS § 27 lg 2¹, mis võimaldab edasilükkamatul juhul taotleda toimingute tegemiseks halduskohtu luba kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Samas ei ole seaduses täpsustatud, milline juhtum on edasilükkamatu. Kas erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise iseenesest on edasilükkamatu juhtumina kvalifitseeruv. Autori seisukoht on, et edasilükkamatust tuleb igakordselt põhjendada ning erikorra väljakuulutamine ei ole edasilükkamatu juhtum *per se*. Taotledes kohtu luba kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil, tuleb lähtuda konkreetsest meetme kohaldamise vajadusest üksikjuhtumi puhul sõltumata sellest kas riigis kehtib erikord või mitte.

Kui Kaitsepolitsei ja Välisluureameti tegevust julgeoleku ja teabe kogumise valdkonnas reguleerib JAS, siis Kaitseväeluure (militaarluure) toimub KKS alusel⁵⁹. Kaitseväe poolt teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid on toodud kaitseministri 01.09.2014 määruses nr 22 „Teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid“, milliste loetelu on toodud salastatud lisas⁶⁰. Riigi julgeolekut soodustavate vahendite salajas hoidmine riigikaitsehuvide efektiivseks kaitsmiseks on iseenesest lubatud. Üldprintsibina on salastatus õigustatud, kui see on vajalik vahend lubatud eesmärgi saavutamiseks ning pole ohtu, et salastatust kasutatakse ebaseaduslike või küsitavate meetmete maskeerimiseks.⁶¹

Eeltoodu on ilmeka näide õigusaktide paljususest ja nõrgast süstematiseeritusest ning selguse saamiseks peab olema hea õigusala asjatundja. Tuleks kaaluda julgeoleku- ja luureasutuste tegevust reguleerivate õigusaktide süsteemsuse ja parima rakendatavuse saavutamiseks reguleerida julgeoleku- ja luureasutuste tegevus (va korrakaitse ja süüteomenetlusega seotud tegevus) kas RiKS-is või siis sellise eriseadusega, mis hõlmaks ka kaitseväeluure osa. Selline tegevus tagaks lisaks õigusselgusele optimaalse ressursikasutuse erikordade ajal. Kuigi Kaitsepolitseiametil ja Välisluureametil on ühisosa vastuluures ja julgeolekukontrollis, siis

⁵⁹ avaldatud RT I, 06.07.2016, 8

⁶⁰ avaldatud RT I, 03.09.2014, 6

⁶¹ R. Gavison. Atomic Secrets and Free Speech. – S. Shetreet (toim.) Free Speech and National Security. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 1991, lk 59.

Välisluureamet ja Kaitsevägi omavad õigusaktide näol ühisosa luures. Kõik kolm täidavad samas vastuluurega seotud ülesandeid.

Julgeoleku- ja luureasutuste tegevust reguleerivate õigusraamistike toimimise ja seaduslikkuse perioodiline hindamine peab saama järelevalvesüsteemide lahutamatuks osaks.⁶² Selle kasuks räägib asjaolu, et Eesti õigusloome praktikas on julgeoleku- ja luureasutuste õigusi ja meetmeid reguleerivaid õigusakte muudetud pigem *ad hoc* ning konkreetsete juhtumite ja vajaduste põhisel. Juhtumipõhise õigusloome tagajärjel toimub aga regulatsiooni üha suurenev killustatus ning selgetest põhimõtetest lähtuva strateegilise suuna puudumine. Eesti julgeoleku- ja luureasutuste tegevuse regulatsiooni iseloomustab killustatus väga paljude erinevate õigusaktide vahel, samuti õigusliku regulatsiooni ebaselgus nii sätete sisu kui ka erinevate õigusaktide koostoime osas. Eelkõige puudutab see Kaitsepolitseiametit, millel on nii vastuluure, korrakaitse (sh riikliku järelevalve) kui ka süüteomenetluse (nii kriminaal- kui ka väärteomenetluse) funktsioonid, kuid ka Välisluureametit puudutavale regulatsioonile saab ette heita ebaselgust.⁶³

Killustatus rohkete eriseaduste vahel on Eestis avalik-õiguslikele normidele iseloomulik ja seda on soodustanud seaduste ning eri liiki õigusnormide tekkelugu.⁶⁴ Õigusnormide kuhjumine ja killustumine on probleem, millele lahenduse leidmisel tuleks silmas pidada muuhulgas üldiselt tsiviilõiguses traditsiooniliselt tunnustatud seadusloomeõpetuse pidepunktidele. Legislatiivsed reeglid peaks seadma vaid üksnes inimtegevuse hädavajalikud raamid⁶⁵ (lad *lex moneat, non doceat*). Parlamendi reservatsiooni seisukohast on siin oluline pigem õigusnormidega kodanike põhiõigustesse riikliku sekkumise täpne määratlemine ning selle õigel kursil hoidmine

⁶² European Union Agency for Fundamental Rights. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU - Summary. 2015. Lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services-summary>

⁶³ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Advokaadibüroo Sorainen AS, 17.01.2017. lk 6. Arvutivõrgus:

https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

⁶⁴ Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. Juridica 10/2016. Lk 688.

⁶⁵ Illimar Pärnamägi on varasemalt väljendanud seisukohta, et „seadusandja on seni lähtunud õiguspoliitiliselt pigem soovist kehtestada Eesti õigus korras olulisel määral avaliku õiguse norme. Teiselt poolt ei ole see ilmselt olnud teadlik valik, vaid üksnes harjumus ministeeriumide õigusloome praktikas, mida võiks ebasoodsate tagajärgede vältimiseks ning õigus selguse huvides tulevikus uue generatsiooni seaduseelnõude koostamisel vältida.“. Vt I. Pärnamägi. Eraõiguse normid avaliku korra osana. Juridica 6/2016 lk 394

terviksüsteemi abil. Selline lähenemine aitaks säilitada õiguskorda piisavalt õhukesena ning vältida seadusandja normatiivset keskendumist ebaolulisele.⁶⁶

Killustatust soodustab asjaolu, et ühtne seisukoht julgeolekuliste ja politseiliste funktsioonide ühendamise või lahutamise kohta puudub. Nii politseiliste õiguste olemasolu kui ka nende puudumise korral mängib peamiselt rolli ajalooline ja õiguslik taust.⁶⁷ Samas tuleks tänapäeva kiiresti muutuvus julgeolekukeskkonnas lähtuda selgelt ohukriteeriumitest ning reguleerida erinevaid ameteid puudutav pigem funktsioonipõhiselt. RiKS vastuvõtmisel pöörati tähelepanu vajadusele lisada nt erikordi puudutav regulatsioon kas ErSS-i ja/või JAS-i, kuid tänaseni seda tehtud ei ole. Autor on seisukohal, et riigikaitse regulatsiooni korrastamisel tuleb julgeoleku- ja luure süsteemi käsitleda terviklikult ja julgeolekuasutuste kõiki funktsioone kaasavalt.

⁶⁶ Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. *Juridica* 10/2016. Lk 694.

⁶⁷ E. Heldna. Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. Magistritöö. 2018. lk 13. Arvutivõrgus: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/57141/heldna_ma_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2. RIIGI KAITSESEISUNDID

2.1 Kaitseseisundite olemus

Sõda ja rahu – need on kaks riigi toimimise seisundit, mida üldiselt teadvustatakse. Selline kaitseseisundite jagunemine ei ole iseenesest vale. Samas seadusandja on püüdnud riigi valmisoleku tagamiseks ennetada ja tõrjuda riigi julgeolekut ähvardavat ohtu ja määratleda ohu suurusest tulenevalt kaitseseisundeid astmeliselt. RiKS § 1 lg 1 järgi kehtib sõltuvalt ohu suurusest riigis üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord või sõjaseisukord.

Riigi julgeolek on seisund, milles riik tervikuna ning selle raames tegutsevad üksikisikud ja nende grupid saavad tunda end kaitstuna.⁶⁸ Sõltuvalt julgeoleku situatsioonist eksisteerib rahuolukord ja sõjaolukord. Sõjaolukorrale on iseloomulik sõjaseisukorra väljakuulutamine, rahuolukorrale on iseloomulik sõltuvalt ohu suurusest üldine kaitsevalmidus ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning nende vahele mahub veel erakorraline seisukord.

Rahuolukord on riigi seisund, milles kehtib PS-s sätestatud demokraatlik riigikord ning nõuavad järgimist kehtivate seaduste raames tagatud põhiõigused. RiKS § 2 lg 1 kohaselt on riigikaitse üheks eesmärgiks põhiseadusliku korra säilitamine. Seetõttu peab erikorra eesmärgiks alati olema tagasipöördumine rahuolukorra juurde.⁶⁹ Riik oma eksisteerimises, kus riigi suveräänsust ei ohusta otsene rünne, kuid valmistutakse põhiseaduslikku korda ohustavate rünnete tõrjumiseks, on üldises kaitsevalmiduses. See on olukord, kus riigikaitse ülesannetega asutused ja isikud teevad oma tavapäraseid põhitegevusi.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis kehtib rahuaja riigikord. Põhiõigusi on julgeoleku huvides võimalik piirata ka rahuajal. Sel juhul tuleb arvestada aga üldise seadusereservatsiooni ja proportsionaalsuse põhimõttega. Seadusereservatsiooni kohaselt peab seadusandja kõigil juhtudel sätestama võimalikult üksikasjalikult eelkõige volituse ehk alusnormide koosseisud ja õigusjärelmid. Mida intensiivsem on õigusnormiga kaasnev isiku põhiõiguste piiramine, seda

⁶⁸ H. Magenheimer. *Comprehensive Secyrcity: Zum erweiterten Verstandnis von Sichereit*. Wien 2001, s.10.

⁶⁹ Riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. lk 1.

Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>. Lisaks: Human Rights Committee, General comment no. 29, states of emergency (article 4), U.N. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001). p.1. Arvutivõrgus:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9YR0iix49nIFOsUPO4oTG7R%2fo7TSsorhtwUUG%2by2PtslYr5BldM8DN9shT8B8NpbsC%2b7bODxKR6zdESeXKjiLnNU%2bgQ%3d%3d>.

üksikasjalikum peab olema tema sätestatus seaduses.⁷⁰ Kõrgendatud kaitsevalmidus on seega ohu ennetamise faas, mitte olukord. Kõrgendatud kaitsevalmiduse faasis muutub riigi juhtimisstruktuur ja on lubatud teatud põhiõiguste piirangud, kuid nende tase jääb oluliselt alla erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal lubatavatele. Samas ülesehituselt jääb kõrgendatud kaitsevalmiduse faas (seda ka nt erinevate allikate loeteludes) erakorralise ja sõjaseisukorra vahele, mis tähendab, et kui riigis on erakorraline seisukord, siis kõrgendatud kaitsevalmiduse faasis valmistub riik sujuvaks ja tõrgeteta üleminekuks sõjaseisukorrale. Kui erakorralise seisukorra ajal ei tee riigiasutused ettevalmistusi sõjaseisukorras vajalikuks kiireks reageerimiseks, võib tekkida olukord, kus olukorra üleminekul puudub valmisolek ning sõjaseisukorras rakendada lubatud meetmed jäävad otsustaval ajahetkel rakendamata.

Erakorralise seisukorra mehhanismi kaitsehüve on põhiseaduslik kord kui riigiorganite süsteemi funktsioneerimine. See mehhanism ei ole suunatud vahetult individuaalsete põhiõiguste kaitsmisele, kuid kaitseb põhiõigusi kaudselt läbi riigi põhikorra püsimise tagamise.⁷¹ Erakorralise seisukorra eesmärk on reageerida aktiivselt õigusvastasele tegevusele, mis ohustab riigi põhiseaduslikku korda.

PS süstemaatikast lähtuvalt on erakorraline seisukord tihedalt seotud sõjaseisukorraga.⁷² Nii nagu erakorralise seisukorra puhul on ka sõjaseisukorra väljakuulutamise eesmärk reageerida aktiivselt põhiseaduslikku korda ohustavale tegevusele. Erinevus seisneb selles, et oht on suurem ning ohuhinnangust lähtuvalt ei ole erakorralise seisukorra või kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis lubatavate tavameetmetele täiendavate meetmete kasutamine piisav selleks, et pöörduda tagasi rahuaja seisundisse. Seega on sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimuseks vajadus kohaldada täiendavaid, rahuajale mitteisloomulikke, meetmeid.

Sõjaseisukorra väljakuulutamine tähendab riigisisest tsiviilelanike teavitamist suurenenud ohtudest, annab aluse põhiõiguste ja -vabaduste ulatuslikumale kitsendamisele ja võimaldab kohustuste panemist ning riigiorganitele täiendavate riigikaitseülesannete lisandumist. Kuna põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on riigi julgeoleku huvides võimalik juba rahuajal, siis on

⁷⁰ Riigikaitseaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. lk 3.
Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>

⁷¹ Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigus. Lk 13
http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorraks_valmistumise_oiguse_analuus.pdf

⁷² Riigikaitseaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. lk 2.
Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>

põhiõiguste piiramise seisukohalt nimetatud tegevuste tähtsus väiksem kui reaalse sõjategevuse tähendus.⁷³ Sõjaseisukorra ajal õigustab põhiõiguste ulatuslikumat piiramist üldjuhul sõjaolukorrast tulenev, otsene oht riigi ja elanike eksistentsile. Samas ei tohi unustada, et ka sõjaolukorras kehtib proportsionaalsuse põhimõte.⁷⁴

Kokkuvõttes on võimalik isikute põhiõigus piirata nii rahuolukorras kui sõjaolukorras, kuid piiramise ulatuse määrab ohu suurus ning selle alusel tehtavad riiklikud otsused riigi seisundi või seisukorra kohta. Samas ei saa ühelgi juhul kõrvale kalduda proportsionaalsuse põhimõttest, mis tähendab, et seisund ei õigusta meetmete kohaldamist vaid meetmete kohaldamist õigustab oht riigi ja elanike eksistentsile ja selle ohu ennetamise või tõrjumise vajadus.

2.2 Kaitseseisundite regulatsioon ja eesmärk

Riigi kaitseseisundite reguleerimise peamiseks ülesandeks on leida proportsionaalne tasakaal tõhusa riigikaitse ning võimaliku ohu vahel, mis võimaldab riikliku eriolukorra ettekäändel piirata inimeste vabadusi ning kõrvaldada demokraatlik riigikord.⁷⁵ Seega on põhiline eesmärk kehtestada erikorra ajaks menetlusreeglid, mis tagaksid efektiivselt tagasipöördumise üldisesse kaitsevalmidusse, arvestades rahvusvahelisest õigusest ja siseriiklikust õigusest tulenevate kohustustega tagada isikutele piiramatud põhiõigused. Õigused, mida on lubatud ja mida on vaja erikorras vältimatult piirata, saavad olla piiratud vaid seaduse alusel.

Kuigi riiklikud normid eriolukorra kohta erinevad suurel määral, siis kõik konventsiooni osapooled on kohustatud järgima Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklit 15.⁷⁶ Kaitseseisundite eristamise õiguslikuks eesmärgiks on riiklike meetmete proportsionaalsuse tagamine. EIÕK artikkel 15 lõike 1 ning kodaniku-ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 4 lõike 1 alusel peavad eriolukorras võetavad riiklikud abinõud olema konkreetses situatsioonis vältimatult vajalikud. Antud põhimõttest tulenevalt peavad

⁷³ PS kommenteeritud väljaanne. § 128 p 2. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&pt=&p=128#c2>.

⁷⁴ Riigikaitseaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. lk 2. Arvutivõrgus: <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>

⁷⁵ H. Haibach. The protection of human rights in emergency situations. Report. 09.04.2009. Doc nr 11858. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=12260&lang=EN>

⁷⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Emergency Powers. Strasbourg 1995. CDL-STD 012-e lk 20. Internetis: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e).

erinevad ohuolukorrad olema oma loomu poolest omavahel võrreldavad ning raskusastmete poolest eristatavad.⁷⁷ EIK on oma praktikas pidanud nt varjatult info kogumise meetmete kohaldamist vastuvõetavaks vaid ulatuses, mis on hädavajalik riiklike institutsioonide kaitseks.⁷⁸

Erikorra ajal on oluline, et põhiseaduslikku korda kaitsvad asutused saaksid efektiivselt ja kiiresti kaitsta kohaste meetmete kohaldamise abil põhiseaduslikku korda. Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), konstitutsioonilisi põhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi. Põhiseaduslik kord on osa avalikust korrast, mille tagamiseks ja kaitseks on kehtestatud tavapärastele meetmetele (nt riiklik järelevalve, süüteomenetlus) täiendav eriregulatsioon (nt julgeolekuasutuste tegevus, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal kohaldatavad meetmed).⁷⁹ Riigi struktuurid peavad suutma kriisi eskaleerumisele paindlikult ja kiiresti reageerida. Selleks tagatakse, et võrreldes tavaolukorraga suurenevad erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras reageerivate asutuste volitused. Oluline on siinjuures, et riigi ja riiklikus juhtimises olemuslike muudatusi ei toimu.⁸⁰

Justiitsministeerium on 2015. aastal seoses RiKS vastuvõtmisega pidanud oluliseks, et riigi kaitsmise korraldusega seoses reguleeritaks lisaks meetmeid, mida kasutatakse ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks (pädevus-, sekkumis- ja menetlusnormid). Sellega seoses tuleks selgelt kindlaks määrata kes (pädev haldusorgan), millistel tingimustel ja kaalutlustel (õiguslikud eeldused) ning millises ulatuses võib meedet (õigusakti või toimingu sisu määratlus) kohaldada, samuti meetme kohaldamise vorm (haldusakt, määrus, toimingu sooritamise otsustus vms). Eelduslikult on meetmed tavakorras ja erikorras (käesoleva töö käsitluses erakorraline seisukord, kõrgendatud kaitsevalimikus, sõjaseisukord) muutumatud, kuid kohaldamise ulatus või muud asjaolud võivad muutuda. Lisaks on peetud vajalikuks kaasajastada sõja- ja muude kriisiolukordade eriregulatsioonid sh automaatselt kaasuvad kohustused ja piirangud ning täiendavad meetmed, mille kohaldamise tingimuseks on erikorra väljakuulutamine.⁸¹

⁷⁷ Riigikaitseaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. lk 2. Arvutivõrgus: <http://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>

⁷⁸ EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt vs Saksamaa, p 42.

⁷⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Sub § 129, punkt 3. Arvutivõrgus kättesaadav www.pohiseadus.ee

⁸⁰ Riigikaitse strateegia. Kaitseministeerium. 2010 lk 18. Arvutivõrgus http://www.kmin.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/riigikaitse_strateegia_2010_1.pdf

⁸¹ Justiitsministeeriumi lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. 30.06.2015. Lk 5. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf

2015. aasta sügisel algatati riigikaitseõiguse revisjon, mille eesmärgiks on kujundada õiguskord, mis tagaks avalikku korda ja riigi julgeolekut ähvardavate ohtude kiire ja efektiivse tõrjumise nii rahuajal kui ka mitterahuajal. Kuigi revisjon hõlmab kahtekümnet analüüsi, siis 2017. aasta lõpuks oli neist valminud vähem kui pooled. Samas valminud analüüsides leiab järeldusi, et kriisiolukordade ja nende lahendamiseks väljakuulutatavate kaitseseisundite ja erikordade omavahelised seosed on ebaselged; erisugustes kriisiolukordades puuduvad ühtsed tegutsemisalused, ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatavate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused on ebapiisavad ja rakendamise lubatavus on ebaselge. Lisaks kattuvad ja on ebaselged erikordades erinevate isikute ja asutuste pädevused, ülesanded ja volitused. Riigikaitse õiguslik regulatsioon on killustatud, dubleeriv ning puudub selge süsteemsus.⁸²

Eeltoodut ilmestab järgnev loetelu, mis hõlmab seadusi ja nende reguleerimisala, mis lisaks RiKS-ile ja ErSS-ile sisaldavad erikordasid puudutavaid sätteid:

- 1) kaitseväeteenistuse seaduses, mis kirjeldab kaitseväekohustuse ja -teenistuse põhimõtteid ja korraldust;
- 2) kaitseväge korralduse seadus, mis sätestab Kaitseväge õigusliku seisundi, ülesanded, ülesehituse, juhtimise alused ja jõu kasutamise alused;
- 3) Kaitseliidu seadus, mis sätestab Kaitseliidu koha riigikaitstes, tema ülesanded, ülesehituse, tegevuse ja juhtimise õiguslikud alused ning koostöö teiste isikutega;
- 4) Riigikaitse seadus, mis reguleerib riigikaitse rahu- ja sõjaaegse korralduse ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korralduse, Eesti Vabariigi osalemise rahvusvahelises sõjalises koostöös ja riigikaitseobjektide kaitse;
- 5) riigikaitse sundkoormise seadus, mis kehtestab riigikaitse sundkoormised ning nende määramise ja täitmise korra (välja arvatud töökohustus, mis on reguleeritud RiKS-is);
- 6) erakorralise seisukorra seadus, mis reguleerib erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhialused ja korralduse;
- 7) hädaolukorra seadus, mis sätestab kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused, samuti reguleerib eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja

⁸² M.Gross. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? Riigikogu Toimetised 36/2017. lk 89, 91. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Gross.pdf>

lõpetamist, riigi varude moodustamist ning Kaitseväge ja Kaitsejõudu kasutamist hädaolukorra lahendamisel, päästetöö tegemisel ja turvalisuse tagamisel;

- 8) riigipiiri seadus, mis reguleerib Eesti riigipiiri mõiste, riigipiiri asukoha määramise ja tähistamise, piirirežiimi ning vastutuse piirirežiimi rikkumise ja riigipiiri ebaseadusliku ületamise eest;
- 9) korrakaitseseadus, mis reguleerib avaliku korra kaitse üldpõhimõtted, alused ja korralduse, tagades üksikisiku õiguste kaitse ka erikorra ajal ning määratledes õiguslikud alused avaliku korra kaitseks enne selle eskaleerumist erikorraks.⁸³

Loetelu ei ole ammendav. Näiteks võimaldab erakorralisest juhtumist tulenevat riigikaitse huvides patenditud leiutise kasutamise sundlitsentsi taotlemist patendiseaduse⁸⁴ § 47 lg 1 p 4. Riigikaitse on tihedalt seotud riigi julgeolekuga, mistõttu võib öelda, et kaudselt reguleerivad riigikaitset ja sellega seotud erikordasid ka JAS ning RSVS.

Erakorralise seisukorra eesmärk on reageerida aktiivselt õigusvastasele tegevusele. Seega annab ErSS Vabariigi Valitsusele, aga ka peaministrile ja siseministrile võimaluse selle ajal ulatuslikult piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning anda kohaliku omavalitsuse juhtidele korraldusi. Samuti loob ErSS täiendavad alused Kaitseväge ja Kaitsejõudu kaasamiseks ning sätestab kriminaal- ja väärteoasjade menetluse erisused, võimaldamaks neid läbi viia paindlikumalt. Põhiõigusi piiravad meetmed tulenevad erinevatest ErSS sätetest, kuid esmane alus on ErSS § 4, mis loetleb 13 punktis põhiõigused ja -vabadused, mida võib piirata.⁸⁵ Ulatuslikum põhiõiguste- ja vabaduste piiramine erakorralise seisukorra ajal on lubatud, kuna erakorraline seisukord eeldab kindlate isikute või isikugruppide tahtlikku põhiseadusliku korra püsimist ohustavat tegevust.⁸⁶ ErSS § 2 lg 2 kohaselt kuulutatakse erakorraline seisukord kuulutatakse välja tingimusel, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamine ei ole võimalik samas seaduses sätestatud abinõusid rakendamata. Seega on erikorra regulatsioonide ühtlustatus ja täielikkus oluline.

⁸³ Justiitsministeeriumi lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. 30.06.2015. Lk 4
Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf

⁸⁴ Patendiseadus. – RT I, 12.07.2014, 105.

⁸⁵ Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri. SE 722 II. Lk 2. Arvutivõrgus:
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitse%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(772%20SE%20II\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitse%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(772%20SE%20II))

⁸⁶ K. Maurer jt. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Sisekaitseakadeemia 2014. Lk 18. Arvutivõrgus:
<http://www.digar.ee/arhiiv/ru/download/120665>.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse eesmärk on suurendada riigi valmidust reageerida ohule. RiKS § 13 lg 1 kohaselt võib Vabariigi Valitsus Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks üldist kaitsevalmidust kõrgendada. Otsuse tegemisel lähtutakse ohuhinnangust, milleks on riigi kaitsetegevuse kava. Kuna riigi kaitsetegevuse kava on salajase tasemega riigisaladus, ei ole võimalik käesolevas töös käsitleda piiravaid meetmeid, mida nimetatud kava sisaldab. Kõrgendatud kaitsevalmiduseastme Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral väljakuulutamisel näeb RiKS 12 lg 2 ette, et riigikaitseülesannetega asutus ja isik täidab lisaks enda põhitegevusega seotud ülesannetele lisaülesandeid, et tõrjuda ohtu ja tagada riigi toimimine.

Suurendamaks riigi valmidust reageerida ohule korraldatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal täidesaatva riigivõimu tegevused ja vahendid ümber nii, et ohu veelgi suurenedes oleks riik valmis kiirelt reageerima ning ohtu tõrjuma. Isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiratakse võimalikult vähesel määral ning üksnes eelmainitud riigi valmisolekusse viimise toetamise eesmärgil.⁸⁷ Kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundi eesmärgiks on ette valmistada erakorralist seisukorda, millest võib järeldada, et ka julgeolekuasutused saavad teha ettevalmistusi täiendavate pädevuste tekkimise korral tegutsemiseks, kuid ei saa neid tegevusi ellu viia. Kõrgendatud kaitsevalmidus on rahuaja seisund, millest tulenevalt ei ole reageerivatele asutustele ette nähtud õigusi asuda rahuajast ulatuslikumalt piirama põhiõigusi ja vabadusi.

RiKS § 17 lg 3 kohaselt asub sõjaseisukorra väljakuulutamise järel riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Riigikaitseülesandeid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama võib asuda juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist. Küsitav on, kas selline pädevus on põhiseadusega kooskõlas, kuna ettepanek sõjaseisukorra väljakuulutamiseks ei tähenda veel, et sõjaseisukord välja kuulutatakse. Samas PS mõte on, et isiku suhtes sõjaseiskorra omaste meetmete kasutamine eeldab sõjaseisukorra väljakuulutamist. Sõjaseisukorra õiguslikud tagajärjed on seotud nii

⁸⁷ Riigikaitseaduse eelnõu seletuskiri. SE 722 II. Lk 3. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseaduse%20eeln%C3%B5u%20\(772%20SE%20II\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseaduse%20eeln%C3%B5u%20(772%20SE%20II)).

riigikaitseülesannete täitmise ja piiravate meetmete kohaldamisega, kui ka riigi sõjalise jõu kasutamisega.

RiKS § 10 ja §-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 on isikute põhiõiguste ja – vabaduste piiranguid reguleeritud üldiselt. Konkreetse isiku suhtes haldusakti andmiseks niivõrd ulatusliku põhiõiguste riive korral on vajalik konkreetsete sekkumismõnede kehtestamine. RiKS-is sisalduvad eesmärgi- või pädevusnormi iseloomuga sätted annavad küll üldise õigusliku raamistiku, kuid eraldi on vaja kehtestada õigusakt, milles oleksid piisava täpsusega sekkumismõnede.⁸⁸ Selge piiri tõmbamine ja olukordade eristamine üksteisest ei ole eesmärk iseenesest – olukorra lahendamise seisukohalt on aga oluline seisukorra väljakuulutamise, sest alles erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra väljakuulutamise annab reageerivatele asutustele õiguse asuda rahuajast ulatuslikumalt piirama põhiõigusi ja vabadusi.⁸⁹

Kuigi RiKS otsesõnu ei sätesta sarnaselt ErSS-ile, et väljakuulutamise tingimuseks on vajadus täiendavate meetmete kasutamiseks, siis kindlasti on täiendavate meetmete kasutamise vajadus üks osa kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimustest. Kuigi vajadust kehtestada täiendavaid erikordadesse puutuvaid regulatsioone sedastati juba RiKS vastuvõtmisel, pole senini seda tehtud. Käimas on küll riigikaitseõiguse revisjon, kuid see ei ole veel lõpule viidud. Juba on aga jõutud analüüsides järeldusele, et olemasolev riigikaitse regulatsioon on killustunud. Sellest võib ettevaatlikult järeldada, et puudusi on ka julgeolekuasutusi puudutavas regulatsioonis erikorra ajal.

⁸⁸ Justiitsministeeriumi lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. 30.06.2015. Lk 7.

Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf

⁸⁹ M.Gross. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? Riigikogu Toimetised 36/2017. lk 94. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Gross.pdf>.

3. JULGEOLEKU- JA LUUREASUTUSTE PÄDEVUS JA MEETMED

3.1 Pädevused ja meetmed üldise kaitsevalmiduse ajal

Käsitledes erinevate julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid, tuleb silmas pidada, et seadused üldjuhul ei erista sõnaselgelt pädevusi ja meetmeid. Siiski on võimalik vahet teha, et pädevus on volitus midagi teha ja meede on abinõu mida rakendatakse volitatud tegevuse realiseerimiseks. Seega ei ole võimalik meetme kohaldamine ilma vastava volitusnormi olemasoluta.⁹⁰ Julgeolekuasutuste tegevuse aluseks olevate õigusnormide selgus ja täpsus on äärmiselt oluline põhiõiguste ja –vabaduste kaitse seisukohalt eelkõige õigusselguse ja määratuse põhimõtteid silmas pidades.⁹¹

Julgeolekuasutuste pädevuse ja seoses sellega kohaldatavate meetmete puhul on keskne küsimus Põhiseaduses sätestatud perekonna ja eraelu vabaduse (PS § 26), samuti sõnumi saladuse (PS § 43) ja kodu puutumatus õiguse (PS § 33) piiramise võimalusest riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Kuna kõik need on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga⁹² kaitstavad põhiõigused, siis tekib küsimus, milline piiramisalus katab nende õiguste puhul riigi vajadusi ennetavaks teabe kogumiseks. Üldjuhul mõistetakse meie põhiseaduses alusena selliseks tegevuseks riigi julgeoleku tagamist.⁹³

⁹⁰ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. AS Sorainen 2017. lk 11 joonealune viide nr 9. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

⁹¹ Arvamus julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele. Õiguskantsler. 2015. Kättesaadav:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus__julgeolekuasutuste_seaduse_ning_politsei_ja_piirivalve_seaduse_muutmise_seaduse_eelnou_valjatootamise_kavatsus.pdf

⁹² Lihtne seaduse reservatsioon ei lisa midagi üldistele põhiseaduse poolt esitatavatele õiguspärasuse nõuetele.

Lihtne seaduse reservatsioon ütleb vaid, et põhiõigust tohib piirata. Kvalifitseeritud seaduse reservatsioonid sisaldavad seevastu lisaeldusi, millele piirang peab vastama. Seejuures tuleb eristada formaalõiguslikke lisaeldusi ja materiaalõiguslikke lisaeldusi. Seejuures on enamus lisaeldustest materiaalsed. Formaalne lisaeldus sisaldub näiteks põhiseaduse §-s 43 lause 2, mis seab posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladuse piirangu muude eelduste kõrval sõltuvusse kohtu loast. Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused". 1995. Lk 6. Internetis kättesaadav:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatukk._pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf

⁹³ Erakorraliseks seisukorras valmistumise õigus. Lk 13

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorras_valmistumise_oiguse_analuus.pdf

Eelduslikult eksisteerib iga meetme kohaldamiseks kuskil seaduses pädevusnorm, kuid normide paiknemine erinevates seadustes raskendab oluliselt pädevuse ja selle alusel kohaldavate meetmete kokku viimist, mistõttu on autor seisukohal, et julgeolekuasutusi reguleerivates seadustes tuleks pädevus normid siduda selgemin kohaldatavate meetmetega. Üheks võimaluseks on nt JAS liigendamine selliselt, et igale pädevusele järgneb meetmete loetelu. Praeguses olukorras on oht, et julgeolekuasutus, kellel on teatav pädevus, piirab isikute põhiõigusi ja vabadusi selleks mitte ettenähtud meetmega. Näiteks tuleb Välisluureametil kuritegude tõkestamiseks ettenähtud meetmete kohaldamisel tõlgendada seadust PS kommentaaridele tuginedes.

Riigikogu kujundab põhiseadusega antud raamis seadustega põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja tõrje süsteemi, määrab julgeolekuasutuste pädevuse ja volituste piirid riigi julgeolekut puudutava teabe kogumisel.⁹⁴ Seega on riigikogu ülesanne tagada seejuures süstemaatilisus ja õigusselgus. Vaatamata sellele, et RiKS vastuvõtmisel sellisele vajadusele viidati, ei ole tänaseks julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid puudutavat osa tervikuna korrastatud ja kaasajastatud lisandunud seaduste muudatustest tulenevalt.

3.1.1 Kaitsepolitseiameti pädevused ja meetmed

Kaitsepolitseiameti ülesanneteks on JAS § 6 alusel riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise, terrorismi sh selle rahastamise ja toetamise ning riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine ja tõkestamine. Lisaks on KAPO ülesanneteks muuhulgas vastuluuret hõlmav riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine. Samuti on ülesandeks kuritegude tõkestamine ja kohtueelne uurimine. Ülesannete täitmisel on lubatud selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Menetluslikult võib KAPO ülesanded jagada kolmeks: korrakaitstes ohu ennetamise ja tõkestamisega seotud ülesanded, süüteomenetluses politseilised ülesanded ning teabehankes julgeolekualased ülesanded.

3.1.1.1 KAPO korrakaitsealine pädevus ja meetmed

⁹⁴ Erakorraliseks seisukorras valmistumise õigus. Lk 7

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorras_valmistumise_oiguse_analuus.pdf

Korrakaitseaduse (edaspidi KorS) § 2 lg 1 kohaselt on korrakaitse on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. Avaliku korra definitsioon KorS tähenduses tuleneb §-ist 4 lg 1, mille kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.

JAS § 21 lg 2 alusel on Kaitsepolitseiameti politseiametnikul oma ülesannete täitmisel õigus kohaldada korrakaitseaduses sätestatud alustel ja korras riikliku järelevalve meetet ning vahetut sundi. Samas KorS § 1 lg 5 lubab julgeolekuasutustel seaduses sätestatud meetmeid ja vahetut sundi kohaldada vaid kuriteo tõkestamiseks. JAS-ist tulenevate ülesannete täitmisel kaitsepolitsei KorS meetmeid kohaldada ei tohi, sõltumata sellest, et „avaliku korra mõiste hõlmab ka julgeoleku ja põhiseadusliku korra mõisted julgeolekuasutuste seaduse tähenduses“.

95

JAS sisaldab eraldi sätet Kaitsepolitseiameti pädevuse kohta. JAS § 21 kohaselt on Kaitsepolitseiametil õigus teostada politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi PPVS) peatükis 2² sätestatud riiklikku järelevalvet ning kohaldada riikliku järelevalve meetmeid. Samas ei ole nimetatud pädevusnorm kõikehõlmav, mis tähendab, et pädevuse määramiseks tuleb lähtuda JAS §-ist 6, milles on samuti sätestatud Kaitsepolitsei ülesanded. PPVS 2². peatükki kohaselt võib Kaitsepolitsei kasutada järgmisi, §-des 7⁴⁹ kuni 7⁵⁶ sätestatud meetmeid:

- 1) päringu tegemine sideettevõtjale;
- 2) andmete kogumine isiku jälitusteabele juurdepääsu ja politseiteenistusse sobivuse otsustamiseks;
- 3) andmete kogumine isiku salajasele koostööle kaasamiseks sobivuse ja teabe usaldusväärsuse kontrollimiseks;
- 4) jälitustoimingu tagamiseks isikute kaasamine salajasele koostööle, konspiratsioonivõtete või variisiku kasutamine või teesklemine.

Päringu tegemine sideettevõtjale PPVS alusel kui jälitustoiming on prokuratuuri loal lubatud, kui see on vajalik teabe kogumiseks kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil isiku suhtes, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et ta paneb toime esimese astme kuriteo või sellise teise astme kuriteo, mille eest on karistusena ette nähtud vähemalt 3-aastane vangistus. Teiseks on nimetatud jälitustoiming prokuratuuri loal lubatud,

⁹⁵ Vt Illimar Pärnamägi. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. Juridica 4/2016. Lk 250.

kui see on vajalik tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmiseks isiku suhtes, kes on kuulutatud tagaotsitavaks (KrMS § 162² lg 1 p 1 ja 2 ning lg 2 ning lg 3 p 1 ja 2). Tegemist ei ole jälituse erandtoiminguga, kuna viimane on lubatud vaid kohtu loal.

Politseiteenistusse sobivuse hindamiseks võib isiku kirjalikul nõusolekul jälitusasutus koguda tema isikuandmeid. Selleks tohib jälgida varjatult isikut, asja või paikkonda, koguda varjatult võrdlusmaterjali ja teha esmauuringuid, teostada varjatult asja läbivaatust ning asendada selle varjatult (koostoimes KrMS §-iga 126³ lg 1). Jälitustoiminguga kaasneb ka teavitamiskohustus. Siinjuures tuleb märkida, et näiteks enamiku Euroopa Liidu teiste riikide menetlusseadustikes, aga ka erialakirjanduses valitseva arvamuse kohaselt peaks jälitustegevust lubama tõendite kogumiseks vaid organiseeritud kuritegevusega hõlmatava valdkonna kohta, seega vaid seadusandja poolt täpselt loetletavate nn kataloogikuritegude puhul. Selles mõttes on meie seadusandja aktsepteerinud jälitustegevust privaatsuse riivajana oluliselt kergekäelisemalt, kui enamikus teistes riikides.⁹⁶ Samas kui Eesti seadusandja võimaldab sellisel tasemel isikute privaatsuse riivet, siis võib eeldada, et privaatsuse riive ulatus erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis või sõjaseisukorra ajal on oluliselt suurem.

Jälitustoimingu tegemise tagamiseks võib Kaitsepolitseiamet JAS alusel kaasata isikuid salajasele koostööle, kasutada konspiratsioonivõtteid, teeselda eraõiguslikku juriidilist isikut, tema struktuuriüksust või organit või välisriigi äriühingu filiaali ja kasutada variisikut. Salajasele koostööle kaasamise loa võib anda Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor või tema volitatud ametnik. JAS § 21 lg 3 kohaselt täidab PPVS-ist tulenevat rakendades Kaitsepolitseiameti peadirektor meetme üle otsustamisel ning sellega seotud toimingute tegemisel ning politsei ja piirivalve seaduse peatüki 2² kohaldamisel Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ülesandeid. JAS § 24¹ ei sätesta, et julgeolekuasutus vajab isiku kaasamiseks eraldi luba.

Teabe kogumiseks võib kaitsepolitsei kaasata isikuid salajasele koostööle või kasutada variisikut (PPVS § 7⁵¹jj). Variisiku kasutamise regulatsioon on lisaks PPVS-ile samuti reguleeritud JAS-is, kuigi JAS ei sisalda variisiku terminit kui sellist. Ainuke seadus, mis kehtivas õiguses on püüdnud defineerida variisiku mõistet on KKS, mille kohaselt on variisik nimetatud seaduse tähenduses tegevvällane, kes teenistussuhte varjamise või muudetud identiteedi abil aitab tagada teesklemise varjatust. Seega saab variisikuks olla vaid meedet

⁹⁶ Eerik Kergandberg; Merlis Sillaots. Kriminaalmenetlus. 2006 lk 317.

kasutava asutuse ametnik või teenistuja. Sõnaraamatud defineerivad variisiku mõiste järgmiselt: „isik, kelle nime all tegutseb keegi teine“⁹⁷ ja „isik, kelle nime all keegi teine midagi teeb“⁹⁸. JAS loobumine variisiku mõistest oli seotud kavaga ajakohastada JAS sätteid arvestades riiklikku julgeolekusituatsiooni selliselt, et need ei oleks takistuseks julgeolekuasutuste töös.⁹⁹ Seega võiks öelda, et variisik on fiktsioon, mille varjus tegutseb tegevväelane või siis, kui laiendada terminit julgeolekuasutustele PPVS tähenduses, politseiametnik. JAS § 23 lg 1 ei kasuta terminit variisik, vaid lubab julgeolekuasutusel oma ülesannete täitmiseks või täitmise tagamiseks kasutada variandmeid ja konspiratsioonivõtteid, et varjata andmesubjekti eest toimingu tegijaid, toimingu eesmärki, õiguste ja kohustuste ning kasutatava kinnis- ja vallasasja kuuluvust.

Nimetatud säte sisaldas varasemalt terminit „teesklemine“, mis tähendas üksikisikule mulje jätmist, et teeseldav isik, asutus või organ on olemas, kuid tegelikult seda ei ole. Eelnõu autorid on leidnud, et nimetatud muudatus võimaldab julgeolekuasutustel kasutada oma ülesannete täitmisel isiku muudetud identiteeti. Siinkohal jääb ebaselgeks, mis vahe on teeseldaval isikul ja variisikul, kui võtta aluseks sõnaraamatute definitsioone variisikule. Ka termin „variandmed“ ei ole eesti seadusmaastikul laialdaselt kasutatav termin. Küll peaaesjalikult seetõttu, et varjatus kui selline on iseloomulik pigem julgeolekustruktuuridele ning mujal puudub vajadus sellise termini järele. Eesti keele seletav sõnaraamat ja õigekeelsussõnaraamat terminit „variandmed“ ei sisalda.

Julgeolekuasutust puudutavate andmete kajastamisel kehtivad piirangud. Julgeolekuasutust puudutavaid riigisaladuseks tunnistatud või ametialaseks kasutamiseks ettenähtud andmeid kajastatakse üksnes julgeolekuasutuste andmekogudes. Julgeolekuasutust puudutavate muude andmete kajastamisel riigi andmekogudes võib vajaduse korral kasutada variandmeid. Variandmete kasutamine toimub julgeolekuasutuse juhi salajase käskkirja alusel, milles näidatakse ära julgeolekuasutust puudutavad tegelikud andmed ja nende kajastamisel riigi andmekogudes kasutatavad variandmed.¹⁰⁰

⁹⁷ Eesti keele õigekeelsus sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=variisik&F=M>

⁹⁸ Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=variisik&F=M>

⁹⁹ Seletuskiri julgeoleku seaduse ning teiste seaduste muutmise eelnõu juurde. Lk 2.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>

¹⁰⁰ Riigi IT koosvõime raamistik. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Riigi infosüsteemide osakond. 15.09.2005 LK 17. http://poliitika.zeroconf.ee/RISO/riigi_it_koosv6ime_raamistik_v2-0_2005.pdf

PPVS §-iga 7⁵⁶ on sisult sarnane JAS §-ga 23², kuid JAS-is loobuti termini „variisik“ kasutamisest, kuna PPVS variisiku regulatsiooni kohaldab kaitsepolitsei jälitustegevuses ning oluline oli sätestada JAS-is selge eriregulatsioon nii Kaitsepolitseiametile kui Välisluureametile. Kui julgeolekuasutus täidab JAS-ist tulenevaid ülesandeid, ei saa ta PPVS §-le 7⁵⁶ tugineda.¹⁰¹

„Seetõttu võetakse JAS-is kasutusele uus termin „salajane julgeolekuasutuse ametnik ja töötaja“, mis on sisult kitsam termin kui PPVS-is ja KKS eelnõus nimetatud variisik – salajane koosseisuline julgeolekuasutuse ametnik või töötaja JAS-i tähenduses on isik, kelle teenistus- või töösuhe julgeolekuasutusega ei ole kolmandale isikule teada ning kes kogub varjatult teavet või aitab tagada teabe kogumise varjatuse. Seega ei ole kavandatud muudatuse järgi JAS-i tähenduses tegemist mõne muu isikuga, kui üksnes julgeolekuasutuse ametniku või töötajaga.“

¹⁰² Varasemalt oli PPVS §-s 7⁵⁶ sätestatud, kes on variisik, kuid seda läbi eesmärgi, ning seadus muutmisel peeti definitsiooni dubleerivaks lg 1 suhtes ning see tunnistati kehtetuks. Erinevalt JAS-ist saab PPVS alusel variisik olla ka mittepolitseiametnik. Sellele järeldusele võimaldab tulla PPVS § 7⁵⁶ lg 4 algus, mis räägib politseiametnikuks olevast variisikust. Seega saab variisikuks olla ka mittepolitseiametnikust variisik. Kui variisik on politseiametnik – siis arvestades variisiku tavadeфинitsiooni – on politseiametnik fiktsioon, mida jälitustoimingu tegemiseks kasutatakse. Koostoimes § 7⁵⁶ lg-ga 5, mis sätestab, et variisiku isiku võib jätta salastatuks ka peale jälitustoimingu lõpetamist, jääb ebaselgeks, kas salastatuks jääb variisik või isik, kes end variisiku all varjas. Seega leiab autor, et oluline oleks sõnastada variisiku mõiste seaduse tasandil legaaldefinitsioonina ning nõustub, et varasem nn definitsioon, mille PPVS §7⁵⁶ lg 2 sätestas, ei olnud mõiste defineerimiseks piisav ning ei vastanud defineerimise nõuetele.

Autor on seisukohal, et kehtivas õiguses tuleks julgeoleku- ja luureasutuste meetmete puhul terminid ühtlustada ja viia sätted kooskõlla tegelikkusega. Selline tegevus tagaks vajaliku õigusselguse ja ühetaolisuse. Samuti tuleks anda legaaldefinitsioon terminile „variandmed“, kuna tegemist on täna valdavalt IT valdkonnas kasutatava terminiga ning terminile tähenduse andmine riigi julgeoleku tagamise valdkonnas täpsustaks arusaamist seadusest.

¹⁰¹ Seletuskiri julgeoleku seaduse ning teiste seaduste muutmise eelnõu juurde. Lk 5.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>

¹⁰² Samas.

Julgen väita, et termin „variandmed“ annab selgemini edasi seaduse mõtet ja reguleerimiseset. Variisik ei ole midagi muud kui variandmete kogum, mis on omistatud füüsilise või juriidilisele isikule ja mille väljendusvorm on isik, kellele variandmed on omistatud. Variisik kui isik, kes esineb kellegi teisena, nii nagu see on praegu esinevates seadustes sõnastatud, ei väljenda seaduse mõtet ja seda ei toeta ka üldkeeleline tähendus.

Eelnõu järgi võeti kasutusele termin „salajane koosseisuline julgeolekuasutuse ametnik või töötaja“. Eelnõu tähenduses on tegemist julgeolekuasutuse ametniku või töötajaga, kelle teenistus- või töösuhe julgeolekuasutusega ei ole kolmandale isikule teada ning kes kogub varjatult teavet või aitab tagada teabe kogumise varjatust.¹⁰³ Kuna käesolev töö ei ole keeleline uurimus, siis töö autor pikemalt termini probleemi ei käsitle. Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et lisaks riigikaitseõiguse menetlusliku poole süstematiseerimisele ja kaasajastamisele on vajadus ühtlustada erinevates riigikaitstes käsitlevates seadustes ka terminid.

Lisaks on KAPO-l pädevus kasutada KorS §-ides 30-35¹ ja 44-53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid (küsitlemine, sideettevõtjalt metaandmete pärimine, isiku kinnipidamine, valduse läbivaatamine jne). Meetmete loetelu on pikk ning sisaldab rohkem ja vähem isikute põhiõigusi piiravaid meetmeid.

Eeltoodust saab järeldada, et KAPO korrakaitsealist pädevust ja kohaldatavaid meetmeid tuleb otsida mitmetest eriseadustest. Seadusandaja on tahtnud KAPO tegevust korrakaitstes reguleerida kõikehõlmavalt, kuid antud juhul on tegemist ilmse üle reguleerimisega ja seaduste killustatusega. Sarnaseid meetmeid sisaldavad erinevad seadused võivad saada takistuseks pädevuse olemasolul meetme leidmisel või nende omavahelisel seostamisel. Isikul, kelle suhtes meedet rakendatakse, ei ole võimalik eristada millisest pädevusest tulenevalt KAPO tema õigusi piirab.

3.1.1.2 KAPO pädevus süüteomenetluses ja kasutatavad meetmed

Lisaks korrakaitsealistele ehk ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatavatele meetmetele, mida KAPO võib kasutada ka süüteomenetluse läbiviimisel, saab KAPO teha ka jälitustoiminguid, menetlustoiminguid ning kasutada erinevaid kriminaalmenetluse tagamise vahendeid. Jälitustoimingud on sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus (edaspidi KrMS) eraldi

¹⁰³ Seletuskiri julgeoleku seaduse ning teiste seaduste muutmise eelnõu juurde. Lk 8.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>

peatükina. Jälitustoimingu tegemiseks, va postisaadetise läbivaatamine, võib KAPO KrMS § 126³ lg-st 5 tulenevalt siseneda selleks vajadusel varjatult hoonesse, ruumi, sõidukisse, piirdega alale või arvutisüsteemi.

Jälitustoimingud, mida KAPO süüteomenetluse läbiviimisel saab kasutada on:

- 1) isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimine (KrMS § 126³ lg 1);
- 2) võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauuringute tegemine (KrMS § 126³ lg 1);
- 3) varjatult asja läbivaatamine ning selle varjatult asendamine (KrMS § 126³ lg 1);
- 4) postisaadetise varjatud läbi vaatamine (KrMS § 126³ lg 2 p 1);
- 5) teabe salajane pealt vaatamine või pealt kuulamine (KrMS § 126³ lg 2 p 2);
- 6) politseiagendi kasutamine (KrMS § 126³ lg 2 p 3).

Lisaks jälitustoimingutele, võib KAPO teostada menetlustoiminguid ning menetlustoimingute tagamiseks kohaldada tõkendit, rahatrahvi või aresti. Menetlustoiminguteks mida KAPO võib läbi viia on:

- 1) isikute ülekuulamine (KrMS § 68 ja § 75)
- 2) vastastamine (KrMS § 77)
- 3) ütluste seostamine olustikuga (KrMS § 79)
- 4) äratundmiseks esitamine (KrMS § 81)
- 5) vaatlus (KrMS § 83);
- 6) isiku läbivaatus (KrMS § 88);
- 7) posti- või telegraafisaadetise arest ja läbivaatus (KrMS § 89);
- 8) andmete nõudmine sideettevõtjalt (KrMS § 90¹);
- 9) läbiotsimine (KrMS § 91);
- 10) uurimiseksperiment (KrMS § 93)

Korruptsioonivastase seaduse¹⁰⁴ § 21 lg 2 kohaselt on KAPO väärteoasja kohtuväliseks menetlejaks juhul kui ta tuvastab süüteomenetluse käigus väärteona kvalifitseeritava ametiisiku poolt metiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivse kasutamise (§ 17) või korruptiivse tulu saamisega seotud teatamise ja üleandmise kohustuse rikkumise (§ 18) või toimingupiirangu rikkumise (§ 19). Lisaks on KAPO pädev väärteomenetluse seaduse (edaspidi VTMS) §-ist 52 lg-st 7 tulenevalt menetlema kohtuväliseks menetlejaks ametniku vormirietuse ja ametitunnistuse ebaseaduslik kasutamise (KarS § 277 lg 1 ja 1¹) väärteoasjades.

¹⁰⁴ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 17.11.2017, 29.

VTMS § 2 kohaselt kohaldatakse väärteomenetlusele kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi. Seega võib KAPO väärteomenetluses kohaldada kõiki kriminaalmenetluses kohaldatavaid meetmeid kui VTMS seda otseselt ei keela või ei sätesta erisust. Oluline on, et väärteomenetluse raames ei ole lubatud teha jälitustoiminguid (VTMS § 32 lg 1) või arestida vara (VTMS § 36). Kriminaalmenetluse ettenähtud tõkendit võib kohaldada vaid siis kui VTMS-is on see lubatud (VTMS § 37). Väärteomenetluses võib läbiotsimist teostada vaid maakohtu loal ning läbiotsimine on välistatud diplomaatilise esinduse ruumides (VTMS § 35).

Väärteomenetluses on KAPOL lisaks lubatud kriminaalmenetluse toimingutele õigus:

- 1) füüsiliselt ja juriidiliselt isikult väärteoasja lahendamiseks vajaliku dokumendi, eseme või muu objekti esitamist (VTMS § 31 lg 2);
- 2) kohtumääruse alusel pääseda juurde pangasaladusele ja fondiosakute registri andmetele, kui see on vältimatult vajalik korruptsiooniväärteo menetluse eesmärgi saavutamiseks (VTMS § 31 lg 3);
- 3) teha päring elektroonilise side ettevõtjale üldkasutatava elektroonilise side võrgus kasutatavate identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete kohta, välja arvatud sõnumi edastamise faktiga seotud andmed, kui see on vältimatult vajalik menetluse eesmärgi saavutamiseks (VTMS § 31¹ lg 1 ja 3) ;
- 4) pidada kuni 48 tundi kinni isikut, kelle kohta on põhjendatult alust arvata, et ta on toime pannud väärteo juhul kui ta püüab põgeneda, tema isikut ei ole tuvastatud, ta võib jätkuvalt toime panna väärtegu või ta võib väärteomenetlust takistada või sellest kõrvale hoida (VTMS § 44 lg 1).

Erinevate pädevuste alusel kasutatavate meetmete eristamine on vajalik nn *forum shoppingu* ehk meelepärase menetluse valimise vältimiseks. *Forum shopping* on tuntud kui meelepärase kohtualluvuse valimine, kuid on tõusetunud autorile teadaolevalt ka mitmetes politseikaasustes, kus tehakse toiminguid kriminaalmenetluse raames ja siis minnakse üle haldusmenetlusele ja kogutakse kriminaalasjas olulist informatsiooni korrakaitsejate järelevalvemeetmetega. Autor on seisukohal, et *forum shoppingut* soodustab normide killustatus, mis võib tekitada olukorra, kus julgeolekuasutus eksib pädevuse ja meetme omavahelises suhtes.

3.1.1.3 KAPO JAS-ist tulenev pädevus ja meetmed

Teabe kogumisel kasutatavad meetmed loetleb JAS §-des 25 ja 26. Lisaks ütleb JAS § 28, et julgeolekuasutuste poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid määrab kindlaks asjaomane minister määrusega. Nimetatud määruses on loetletud kõik meetmed mida JAS võimaldab §-ides 25 ja 26. Ministri määruses on vahenditena toodud erinevate meetodite juures tehnilisi vahendeid ja vastavaid tehnoloogiaid, ning nt postisaadetise vahetu läbivaatamise puhul on minister määranud läbivaatamise ulatuse – avamine, läbivalgustamine, sulgemine. Samas ei pea autor sellisel kujul määramist ministri määruses vajalikuks, kuna postisaadetise läbivaatus ei saagi olla muud kui avamine ja sulgemine või läbivalgustamine. On iseenesest mõistetav, et sidet on võimalik pealt kuulata, jälgida ja salvestada erinevate tehnoloogiate abil.

Seega peaks KAPO tuginema meetmete kohaldamisel otse JAS-ile, kuna see on autori hinnangul piisavalt selge ja ammendav. Kui võrrelda Välisluureametiga poolt teabe kogumisel kasutatavaid meetodeid ja vahendeid, mis on ministri määrusega kinnitatud, siis mõlemal juhul on sisuliselt seaduse ümberkirjutamisega ilma erilisi vahendeid määratlemata.

JAS § 26 lg 3 näeb ette meetmed, millega julgeolekuasutus võib piirata siku õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele. Nendeks on:

- 1) isikuandmete kogumine;
- 2) varjatud jälgimine;
- 3) isiku samasuse varjatud tuvastamine;
- 4) elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumine;
- 5) varjatud sisenemine eluruumi, muusse ehitisse või valdusse, andmekogusse, töökohta või sõidukisse teabe varjatud kogumiseks või salvestamiseks või selleks vajalike abivahendite paigaldamiseks.

Seaduses puudub säte, mis määratleks millistel alustel on võimalikud riived isiku õiguse piiramiseks kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele JAS § 26 lõikes 3 sätestatud toimingutega.¹⁰⁵ JAS õigusnormide selgus on õiguskaitse- ja luuretöötajatele oluline, kuna

¹⁰⁵ Õiguskantsler. (2015). Arvamus julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele. Kättesaadav aadressilt http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus__julgeolekuasutuste_seaduse_ning_politsei_ja_piirivalve_seaduse_muutmise_seaduse_eelnou_valjatootamise_kavatsus.pdf

sellest tulenevad nende volituste piirid.¹⁰⁶ Kui võrrelda KrMS-is sätestatud ja JAS-is sätestatud jälitustegevuse reegleid, siis viimased vastavad õigusselguse põhimõttele tunduvalt vähem.¹⁰⁷

JAS § 25 lubab kasutada meetmeid, millega piiratakse siku õigust sõnumi saladusele. Nendeks on:

- 1) postisaadetise läbivaatus;
- 2) elektroonilise side võrgu kaudu edastatava sõnumi või muu teabe pealtkuulamine, pealtvaatamine või salvestamine;
- 3) muul viisil edastatava teabe pealtkuulamine, -vaatamine või salvestamine.

JAS ei nimeta variandmete kasutamist ja konspiratsioonivõtteid kui meetmeid. Ka seaduse loogiline struktuur annab aluse järeldada, et tegemist on ülesannete täitmise viisiga ehk siis kui seadus näeb ette rida meetmeid, mille kasutamine võib toimuda salaja, siis variandmete kasutamine on salajasuse tagamise vahend. Variandmete kasutamise fakt üksi ei võimalda teabe varjatud kogumist. Teavet kogub varjatult konkreetne isik ning varjumine andmete taha, mis ei paljasta tema tegelikku isikut, tagab andmete varjatud kogumise edukuse.

3.1.2 Välisluureameti volitused ja meetmed

JAS alusel kehtestatud Välisluureameti põhimääruse¹⁰⁸ §-ist 8 tulenevaks Välisluureameti tegevusvaldkonnaks on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine, sealhulgas selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine, vastuluure teostamine ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamine ja kontrollimine seadusega sätestatud alustel ja korras. Kuigi strateegiline teabe kogumine ja töötlus riigisiseste põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudeennetamiseks ja tõrjumiseks on Kaitsepolitsei ameti pädevuses, tuleb arvestada, et Põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude puhul on siseriiklikud ja välismaised tegurid omavahel põimunud. Seetõttu ei ole täielikult välistatud ka Välisluureameti pädevuste haakumine põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude kohta teabe kogumisega.¹⁰⁹

¹⁰⁶ U. Lõhmus. Teabehange tõendina kriminaalmenetluses. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 10.aprilli 2017.a otsus asjas 3-1-1-101-16. Juridica 2/2017. Lk 119.

¹⁰⁷ Samas lk 120.

¹⁰⁸ Välisluureameti põhimäärus. Kehtestatud Kaitseministri 03.07.2014 määrusega nr 19. RT I, 22.12.2017, 6.

¹⁰⁹ Erakorraliseks seisukorras valmistamise õigus. Lk 3

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorras_valmistamise_oiguse_analuus.pdf

Välisluureameti pädevused on tuletatavad tulenevad JAS §-ist 7 ja selleks on:

- 1) riigile välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 7 lg 1 p 1);
- 2) vastuluure teostamine riigi välisesinduste ja nende Kaitseväge struktuuriüksuste või nende teenistujate kaitseks, mis asuvad väljaspool riigi territooriumi (JAS § 7 lg 1 p 2);
- 3) vastuluure teostamine oma teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitseks (JAS § 7 lg 1 p 3);
- 4) elektroonilise teabeturbe ning eriside korraldamine ja kontrollimine (JAS § 7 lg 1 p 4);
- 5) ametiabi andmine Kaitsepolitseile (JAS § 7 lg 2);
- 6) ametiabi andmine Kaitsevägele (JAS § 7 lg 2¹);
- 7) halduslepinguga eriside korraldamise üleandmine sideettevõtjale (JAS § 7 lg 1 p 2).

Erinevalt KAPO-st on Välisluureameti poolt kasutatavad meetmed sätestatud vaid JAS-is, mistõttu võib järeldada, et ka erikorra väljakuulutamisel on Välisluureameti tegevuse raamistik selge. Isegi julgeolekukontrolli puhul on erikorra puudumise tõttu võimalik Välisluureametil kasutada kõiki JAS-is lubatud meetmeid.

Meetmed, mida JAS lubab Välisluureametil kohaldada on:

- 1) riigiasutuselt, avalik-õiguslikult asutuselt, füüsiliselt isikult abi nõudmine (JAS § 22);
- 2) isiku, asutuse ja organi teesklemine (JAS § 23);
- 3) postisaadetise läbivaatus (JAS § 25 lg 3 p 1);
- 4) elektroonilise side võrgu kaudu edastatava sõnumi või muu teabe pealtkuulamine, -vaatamine või salvestamine (JAS § 25 lg 3 p 2);
- 5) muul viisil edastatava teabe pealtkuulamine, -vaatamine või salvestamine (JAS § 25 lg 3 p 3);
- 6) kuriteo tõkestamiseks sisenemine isiku ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi ilma isiku nõusolekuta ja nende läbiotsimine (JAS § 26 lg 2);
- 7) isikuandmete kogumine (JAS § 26 lg 3 p 1);
- 8) varjatud jälgimine (JAS § 26 lg 3 p 2);
- 9) isiku samasuse varjatud tuvastamine (JAS § 26 lg 3 p 3);
- 10) elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumine (JAS § 26 lg 3 p 4);

- 11) varjatult sisenemine ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks (JAS § 26 lg 3 p 5);
- 12) asja varjatult läbivaatamine ning vajaduse korral selle varjatult muutmine, rikkumine või asendamine (JAS § 26 lg 3 p 6);
- 13) riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuselt või avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult andmete saamine (JAS § 31 lg 1);
- 14) füüsiliselt või eraõiguslikult juriidiliselt isikult vajaliku teabe saamine (JAS § 31 lg 2);
- 15) juurdepääs avaliku teabe seaduse alusel asutatud andmekogu andmetele (JAS § 31¹);
- 16) õigus kanda tulirelva ning kasutada seda äärmise abinõuna (JAS § 35).

Oluline on, et kui tekib vajadus piirata isiku õigust sõnumi saladusele või § 26 lõike 3 punktis 5 nimetatud viisil õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele, on vajalik halduskohtu luba (JAS § 27 lg 1). Muul juhul võib piirata õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusele julgeolekuasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku korraldusega (JAS § 27 lg 3).

Erinevalt Kaitsepolitseiametist ei ole Välisluureamet järelevalveasutus ning tema ülesandeks ei ole kuritegude avastamine ja tõkestamine selle tavalises tähenduses, vaid ülesandeks on Eesti Vabariigi, Eesti kodanike ning teiste riikide ja isikute julgeoleku tagamine. JAS tähenduses on kuriteo tõkestamine kuriteo ärahoidmine mis tahes viisil enne selle toimepanemist (JAS § 4). Laiemas plaanis võib seega meetmeid julgeoleku tagamiseks käsitada kavandatava (üldjuhul KarS järgi riigivastase) kuriteo tõkestamisena.¹¹⁰ Seega meetmed mida võib kasutada kuriteo tõkestamiseks on lubatud Välisluureametil kasutada ka luure ja vastuluureülesannete täitmisel.¹¹¹ Autor on seisukohal, et sellisele järeldusele tulemiseks on vajalik erinevate seaduste koostoimes tõlgendamine, mis ei taga õigusselgust. Selleks, et oleks selge, kas PS mõttes ka tegelikult on Välisluureametil lubatud kasutada luure ja vastuluure ülesannete täitmisel kuriteo tõkestamiseks ettenähtud meetmeid, tuleks asjaomane säte lisada Välisluureameti tegevust reguleerivasse seadusesse, olgu selleks siis kas JAS või eraldi seadus, mida tulevikus reguleeriks luureasutusi. Autori seisukoht on, et selleks võiks olla nt RiKS. Täna kehtiv regulatsioon JAS-is ei sisalda selgelt eristatavad volitusnormi Välisluureameti jaoks (erinevalt KAPO-st)

¹¹⁰ PS kommenteeritud väljaanne. § 43 p 20 Kättesaadav
<http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&pt=&p=43#c20>.

¹¹¹ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav:
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutust_e_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

Koosmõjus eelmise alapeatükis käsitletuga võib järeldada, et KAPO pädevus on laiahaardeline ning meetmeid, mida kohaldada on rohkelt. Samas suurem ühisosa on autori seisukohalt KAPOl politseiga (korrakaitse, süütegude menetlemine, jälitustegevuse läbiviimine) ning väiksem Välisluureametiga, mistõttu võib ühisosa alusel väita, et KAPO ja Välisluureameti kui julgeolekuasutuse ühes seaduse reguleerimine ei ole otstarbekas.

3.1.3 Kaitseväeluure teostava Kaitseväe üksuse volitused ja meetmed

Kaitseväe poolt teabe kogumine ja töötlemine on KKS § 36 alusel on lubatud riigi sõjaliseks kaitsmiseks, rahvusvahelise sõjalise operatsiooni ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks, riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks, rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas operatsioonil osaleva Kaitseväe üksuse kaitseks või taustakontrolli teostamiseks. Kaitseväeluure hõlmab endas seega erinevaid valdkondi, milleks kaitseväge teavet kogub ja töötleb. Teabe kogumise erinevast eesmärgist lähtudes on kaitseväeluurel õigus kasutada eesmärgi täitmiseks lubatud meetmeid. Kaitseväeluure pädevus tuleneb KKS §-ist 36. Eksitada ei tohi ennast lasta § 37 pealkirjast, mis nagu annaks volituse tegutsemiseks. Tegelikult on pädevusnorm § 36 ning meetmed, mida pädevuse teostamisel võib kasutada, on loetletud §-is 37. Sellisele järeldusele lubab tulla JAS, kus on pädevus ja meetmed sätestatud sarnaselt KKS-le.

KKS § 36 annab kaitseväeluurele pädevuse ka koguda ja töödelda teavet riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks riigisadaluse ja salastatud välisteabe seaduses ettenähtud juhtudel. Samas RSVS ei loetle otseselt meetmeid, mida võib kasutada riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks. RSVS § 19 lg 2 kohaselt kehtestab Siseministeeriumi valdkonna eest vastutav minister riigisadalusele ebaseadusliku juurdepääsu katsete ennetamiseks nimekirja välisriikidest, mille kohta kehtib juurdepääsuõigust omaval füüsilisel isikul kohustus teatada töö- või teenistusülesande välisest kavandatavast viibimisest välisriigis. Teatamiskohustus ei kehti Euroopa Liidu, Schengeni lepingu ega NATO liikmesriigi suhtes. Seega võib Kaitseväeluure koguda informatsiooni soovitava välismaal viibimise kohta ja seda töödelda riigisadalusele ebaseadusliku juurdepääsu katsete ennetamiseks või tõkestamiseks.

Riigisaladuse kaitse kujutab endast meetmete kogumit, millega vältida salastatud teabe avalikuks saamist ja sattumist isikute kätte, kellel selleks õigust ei ole. Riigisaladuse kaitse abinõud saab jagada nelja rühma:

- 1) füüsiline julgeolek – peab tagama, et riigisaladusi töödeldakse vaid selleks kohandatud eriruumides ja et oleks tõkestatud võimaliku sissetungija juurdepääs riigisaladusele;
- 2) dokumendi julgeolek – peab tagama, et kõikide salastatud teabekandjate asukoht ning samuti isikute ring, kes teabekandjaga kokku on puutunud, oleks igal ajal tuvastatav;
- 3) personali julgeolek – peab tagama, et teabele juurdepääsu omavad isikud oleksid usaldusväärsed ning neil ei oleks selliseid julgeolekuriske, mis seaksid kahtluse alla neile usaldatud riigisaladuse säilimise;
- 4) elektrooniline teabeturve – peab tagama elektroonilisel kujul (arvutites ja sidevahendites) töödeldava riigisaladuse säilimise ja kaitstuse.¹¹²

Nagu on käesolevas töös varasemalt välja toodud, on RSVS § 7 p 10 kohaselt kaitseväeluurega tegeleva Kaitseväe struktuuriüksuse poolt KKS § 37 lõike 1 punktides 1 ja 2 ning lõikes 2 nimetatud volituste rakendamisega teabe kogumist kajastav teave riigisaladus, mistõttu ei ole võimalik täpsemalt uurida, milliseid meetmeid võib Kaitsevägi kasutada riigi(saladuse) vastu suunatud luuretegevuse ennetamiseks või tõkestamiseks.

Käesolevas töös ei käsitleta teabe kogumist ja töötlemist rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnas operatsioonil osaleva Kaitseväe üksuse kaitseks, kuna kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundi, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ei ole tegemist riiki ähvardava ohu ennetamiseks või tõkestamiseks kogutava teabega. Mis ei tähenda, et nimetatud seisundis ja seisukordades Kaitseväeluure Kaitseväe üksuse kaitseks, kui selline vajadus esineb, teavet ei kogu. Kogu kaitseväeluureks kasutatavate meetmete arsenal on kasutatav luure teostamiseks väljaspool Eesti territooriumi. Kuigi luuret võib alustada ka juba Eesti territooriumil, siis on see ikkagi eeldusel, et isik või andmed on liikumas Eestist välja. Kaitseväeluure võib lisaks rahvusvahelise sõjalise operatsiooni piirkonnale ka Eesti Vabariigi territooriumil isikuid küsitleda, kaasata isikut salajasse koostöösse ning teeselda eraõiguslikku juriidilist isikut, tema struktuuriüksust, organit või äriühingu filiaali ja kasutada variisikut (§ 37 lg 2 p 1, 2 ja lg 2¹). Samas on selline tegevus Eesti territooriumil lubatud vaid teabe saamiseks välisriigi kodaniku kohta ja sellise teabe alusel väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi tegutsemiseks.

¹¹² Riigisaladuse kaitse. Kaitsepolitsei ameti koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav <https://www.kapo.ee/et/content/riigisaladuse-kaitse.html>

KKS § 37 loetleb meetmed, mida Kaitsevägi võib kaitseväeluure teostamisel kasutada. Kaitsevägi võib:

- 1) teostada signaalluuret väljaspool Eesti Vabariigi territooriumil asuvat üldkasutatavat elektroonilise side võrku edastatavate või levivate signaalide kogumiseks ja töötlemiseks;
- 2) teostada piltluuret maa- ja merepinna ning väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi asuva või loata siia sisenenud objekti kohta teabe kogumiseks ja töötlemiseks;
- 3) koguda teistelt teabevaldajatelt saadud juurdepääsupiiranguga või salastatud teavet ja seda töödelda;
- 4) koguda Välisluureametilt ametiabi korras saadud teavet ja seda analüüsida;
- 5) koguda avalikest allikatest muul viisil teavet ja seda analüüsida.

Kaitsevägi võib kaitseväeluuret teostades isikuid varjatult jälgida, kuid seda eranditult väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi (§ 37 lg 2 p 1 ja 3).

JAS §-st 2 lg 2 saab tuletada, et kaitseväeluure riigikaitseks vajaliku teabe kogumine võiks toimuda JAS sätestatud korras. Seda juhul, kui KKS ei sätesta teisiti. KKS § 39 lg 1 kohaselt võib Kaitseväge juhataja taotleda Välisluureametilt halduskoostöö seaduses ettenähtud ametiabi andmise alustel ja korras riigi sõjaliseks kaitsmiseks vajaliku teabe kogumist JAS §-des 23, 25 ja 26 sätestatud volituste rakendamisega.

Ametiabi on suunatud ennekõike üksikjuhtumitele, mitte asutuse pikaajalise eesmärgi - riigi sõjaliseks kaitsmiseks informatsiooni kogumine - elluviimisele.¹¹³ Küsitav on, et kui ametiabi on suunatud vaid üksikjuhtumitele, siis kas riigi sõjaliseks kaitsmiseks informatsiooni kogudes on Kaitseväeluurel endal JAS § 23, 25 ja 26 sätestatud pädevused. Kaitseväge korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõus on selgitatud, et ametiabi sätte eesmärk on välistada kaitseväeluure ja julgeolekuasutuste tegevuse dubleerimine.¹¹⁴ Sellest võib järeldada, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks anda kaitseväeluurele samu õigusi, mis on julgeolekuasutustel.

¹¹³ Kaitseväge korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 3
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18/Kaitsev%C3%A4e%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eelnu%C3%B5u%20\(231%20SE%20III\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18/Kaitsev%C3%A4e%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eelnu%C3%B5u%20(231%20SE%20III))

¹¹⁴ Samas lk 4

Oluline erinevus julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure vahel on see, et kui füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on kohustatud avaldama teavet, siis kaitseväeluurele KKS alusel isik informatsiooni andma ei pea. Füüsilisel isikul ja eraõiguslikul juriidilisel isikul on õigus keelduda Kaitseväele teabe andmisest (KKS §37 lg 1¹). Seega kui isik keeldub teabe andmisest on kaitseväeluurel võimalik seda saada vaid ametiabi korras.

Kaitseväe volitused kaitseväeluure teostamisel hõlmavad õigust kaitseväeluure teostamiseks koguda ja töödelda muudelt teabevaldajatelt saadud juurdepääsupiiranguga teavet või avaliku teabe seaduses või riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatud alustel saadud piiratud juurdepääsuga teavet. Kaitseväeluure ülesannete tulemuslik täitmine eeldab juurdepääsu erinevale teabele ning võimalusele seda töödelda, mh MKS § 26 lg 1 tähenduses maksusaladusena käsitlevale teabele ja selle töötlemisele.¹¹⁵

Eeltoodust võib järeldada, et kaitseväeluurel on luure teostamiseks vähem võimalusi kui Välisluureametil ning vajakajäämine on kaetav ametiabi korras. Autor on seisukohal, et meetmete dubleerimine siinkohal ei ole halb vaid olemuselt sarnaseid ülesandeid täitvad asutused peaksidki saama kohaldada sarnaseid või samu meetmeid ning arvestades riigikaitse olulisust riigi põhiseadusliku korra kaitsel, võib olla vajalik laiendada kaitseväeluure pädevusi ja meetmeid.

3.2 Julgeoleku ja luureasutuste pädevus ja meetmed erakorralise seisukorra ajal

ErSS reguleerib erakorralise seisukorra väljakuulutamist, kui see on vajalik põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks (ErSS § 1). ErSS sätestab kriminaal- ja väärteoasjade menetluse erisused erakorralise seisukorra ajal (§-d 27–31). Erakorralise seisukorra lõppedes ja sõjaseisukorra väljakuulutamisel nimetatud menetluslikud erisused enam ei kehti, sest sõjaseisukorra väljakuulutamisel lõpeb erakorraline seisukord (ErSS § 16).

Kehtivas õiguses on isiku põhiõiguste- ja vabaduste piiranguid sisaldavad erisused kriminaal- ja väärteomenetluse seadustike suhtes üksnes ErSS-is, milleks on:

- 1) kaitsja osavõtu piiramine (ErSS § 28);
- 2) kuriteos kahtlustatava kinnipidamine (ErSS § 29);

¹¹⁵ Maksukorralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri . Lk 23.
https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2018-02/Seletuskiri_MKS_jt_seaduste_muutmine.pdf

- 3) kriminaal- ja väärteoasjade läbivaatamise territoriaalse kohtualluvuse muutmine (ErSS § 30);
- 4) kriminaalasja arutamise tähtaeg (ErSS § 31).

Viidet erakorralise seisukorra ajal erisuste arvestamise kohta sisaldab ka KrMS, mille kohaselt erakorralise seisukorra ajal kohaldatakse KrMS-i, arvestades ErSS-is sätestatud erisusi (KrMS § 3 lg 4). Kuna ErSS ei sätesta erisusi jälitustoimingute, menetlustoimingute ja nende tagamise abinõude osas, võib öelda, et erakorralise seisukorra ajal kehtivad julgeolekuasutustele pädevusi ja meetmeid andvad sätted edasi oma erakorralise seisukorra väljakuulutamise aja redaktsioonis.

ErSS eelnõu seletuskirjast ei selgu täpselt, miks on kriminaal- ja väärteomenetluses just ülal loetletud piirangud seatud, kuid võib eeldada, et seaduse vastuvõtmisel peeti neid piiranguid piisavaks. Piirangute minimaalsus on tõenäoliselt tingitud asjaolust, et erakorraline seisukord on eelduslikult mitte üle kolme kuu kestev ning hiljemalt selle aja jooksul peaks taastuma erakorralisele seisukorrale eelnenud seisund. Arvestades erakorralise seisukorra lühiajalisust, ei ole proportsionaalne näha ette isikute põhiõigusi tugevalt ja kesvalt piiravaid erisusi. Seisukohta toetab ka meetmete hädavajalikkuse põhimõte, mille kohaselt erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud meetmetest tuleb kohaldada ennekõike vähem piiravaid ning seda vaid seni, kuniks see on hädavajalik.

Põhiõiguste kui riigieelsete õiguste piiramine üldlause ning täiendav piiramine erakorralise seisukorra ajal eeldab demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust. Seadus § 3 lg 1 esimese lause tähenduses on seadus formaalses tähenduses ehk parlamendi poolt vastu võetud seadus.¹¹⁶ Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.¹¹⁷ Riigikohus on korduvalt rõhutanud põhimõtet, et PS §3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult

¹¹⁶ PS kommenteeritud väljaanne. § 3 kommentaar p 9. Kättesaadav <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=46&p=3#c21>.

¹¹⁷ RKÜK 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06 p 21.

seadusjärgulise õigusaktiga.¹¹⁸ ErSS jätab täielikult käsitlemata julgeolekuasutuste rolli põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel ja seostamata selle erakorralise olukorra lahendamisega.¹¹⁹

Seega, kui EkSS seadus ei näe ette täiendavaid volitusi ja kohaldatavaid meetmeid erakorralise seisukorra puhuks, tuleb otsida volitusnormi kas mõnest teisest seadusest või siis nentida, et täiendavad volitused ja meetmed, mida erakorralise seisukorra ajal nimetatud asutused kohaldada võiksid – puuduvad.

Erakorralise seisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata muuhulgas õigust kodu puutumatusel ja õigust posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele (ErSS § 4 lg 1 p 6 ja 9). Seega on võimalik piirata PS § 33 ja 43 tagatud õigusi. ErSS ei näe ette õigust erakorralises seisukorras piirata täiendavalt isikute õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel.

ErSS §-s 4 on antud põhiõiguste loetelu, mida riigi julgeoleku tagamise eesmärgil erakorralise seisukorra ajal piirata võib. Samas ei tule nimetatud ErSS-i normi tõenäoliselt mõista mitte volitusnormina põhiõiguste piiramiseks, vaid kui deklaratiivset üldsätet, sest ErSS-i järgnevatel osades on põhiõiguste piiramise volitused iga konkreetse organi puhul täpsemalt välja toodud.¹²⁰ Julgeolekuasutused nende hulka ei kuulu.

ErSS §-is 20 on sätestatud meetmed, millega sisekaitseülem võib sekkuda isikute põhiõigustesse. Sama §-i lg-st 3 p-st 5 tulenevalt võib sisekaitseülem rakendada nende isikute läbivaatust, kelle kohta on andmeid, et nende valduses on ilma vastava loata relvad või lõhkeained, samuti nimetatud isikute asjade, töö- ja eluruumide ning transpordivahendite läbivaatust. Punkt 6 lubab sisekaitseülemal rakendada piiranguid nende isikute õigusele posti, telegraafi või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, kelle suhtes on alust arvata, et nad oma tegevusega ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda.

¹¹⁸ vt Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsust asjas nr 3-4-1-7-01 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsuseid asjades nr III-4/A-1/94 ja III-4/A-2/94 ning 24. detsembri 2002. a otsust asjas nr 3-4-1-10-02, RKÜK 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06.

¹¹⁹ Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigus. Lk 16

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorraks_valmistumise_oiguse_analuus.pdf

¹²⁰ Õiguskantsleri arvamus riigikaitseaduse eelnõule. 25.09.2014, lk 3.

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikaitseaduse_eelnou_kohta.pdf

ErSS ei anna pädevust ja volitusi piirata erakorralise seisukorra ajal isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel.

Seega, kui JAS § 25 lg 2 kohaselt võib julgeolekuasutus oma tavapärase pädevuse piires kuriteo tõkestamiseks piirata isiku õigust sõnumi saladusele, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta, siis erakorralise seisukorra ajal võib sisekaitseülemal haldusakti alusel piirata isiku õigust sõnumi saladusele, kui on alust arvata, et isik ohustab oma tegevusega Eesti põhiseaduslikku korda.

Kuna põhiseaduslikku korda ohustavate kuritegude menetlemine on vastavalt Vabariigi Valitsuse 11.04.2019 määrusele nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei vaheline uurimisalluvus“ Kaitsepolitsei uurimisalluvuses, siis on erakorralise seisukorra ajal õigus Kaitsepolitseil sõnumisaladust piirata üldise pädevuse alusel. Nimelt, kuna tegevused, mis ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda on eelduslikult kriminaalkorras karistatavad. KAPO põhiliseks ülesandeks on kuritegude avastamine ja tõkestamine. Küsimus tekib, kui tegemist on sellise tegevusega, mis ei oleks kvalifitseeritav kuriteona. Sellisel juhul saab sisekaitseülemal haldusakt kaitsepolitseile lisapädevust anda. Pigem võib aga ErSS § 20 lg 3 p 6 olla suunatud ametkondadele, kellel selline pädevus iseenesest puudub, kuid on olemas piisav võimekus.

Välisluureametil on kõik JAS-s sätestatud volitused ning õigused kasutada meetmeid, mis ei ole konkreetselt antud KAPO-le.¹²¹ Väljaspool kriminaalmenetlust on Kaitsepolitseiametil ja Välisluureametil kuriteo tõkestamiseks laialdasemad volitused sõnumite pealtkuulamiseks ja -vaatamiseks, kui seda on uurimisasutusel. Siiski tuleb ka JAS § 25 lg 2 puhul silmas pida, et säte räägib konkreetse kuriteo tõkestamisest, mis tähendab seda, et sõnumite saladuse riive on lubatud üksnes siis, kui olemasoleva teabe põhjal on alust karta konkreetset liiki kuriteo ettevalmistamist või toimepanemist.¹²² Välisluureameti peamine ülesanne ei seostu aga kuritegude avastamise ja tõkestamisega vaid luure ja vastuluure teostamisega julgeoleku tagamiseks.

Erikordade väljakuulutamise ei tähenda ka EIÕK mõttes seda, et isiku põhiõigusi- ja vabadusi võiks piirata pelgalt sellepärast, et riik on välja kuulutanud erikorra, vaid piirangud peavad olema vajalikud olukorra vahetust ohust lähtuvalt. Punktist 5 tulenev pädevus on erakorralise

¹²¹ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Lk 12. arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

¹²² PS kommenteeritud väljaanne § 43 p 20. <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&pt=&p=43#c20>.

seisukorra ohtlikkust silmas pidades vajalik, kuna relvade või lõhkeaine ebaseaduslik omamine võib muuta võimatuks erakorralises seisukorra eesmärgi – st pöördumine tagasi rahuolukorda – realiseerumise. Punktis 6 sätestatud piirang on sõnastatud üldisemalt ning nimetatud sätet võiks õigustada ressursside nappus ja optimeerimise vajadus, et oleks võimalus operatiivselt läbi viia suur arv menetlustoiminguid edasiste rünnakute ennetamiseks. Samas sõnastus ise eeldab konkreetse isiku tegevust st on kohaldatav üksikjuhtumi korral.

EIÕK art 8, mille kaitsealasse sõnumite saladus konventsioonis kuulub, lubab sekkuda sellesse õigusesse riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse, riigi majandusliku heaolu, tervise, kõlbluse ning kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. PS piirab riigivõimu võimalusi sekkuda sõnumite saladusse tunduvalt enam kui EIÕK. Sõnumite saladusse sekkumine on PS järgi enam piiratud kui sekkumine perekonna- ja eraellu (§ 26). Sõnumite saladuse riived on õigustatud üksnes kahe eesmärgi saavutamiseks: kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Lisaks nõuab PS, et loa sõnumite saladuse riiveks annaks kohus.¹²³

Kui käsitleda ErSS § 20 lg 3 p 6 sellisena, et see annab võimaluse erakorralise seisukorra ajal sõnumisaladuse piiramiseks ilma kohtu loata, tõstatub küsimus sätte põhiseadusevastasuses. Kuna põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused kehtivad ka erakorralise seisukorra ajal, siis leiab autor, et ka erakorralise seisukorra ajal ei saa mööda minna kohtult loa taotlemisest. Seega isegi kui sisekaitseülem täiendava pädevuse sõnumisaladusse sekkumiseks annab, on selle puhul igakordselt nõutav kohtu luba.

Ka juhul, mis on edasilükkamatu ning esineb oht riigi julgeolekule või kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta ning sõnumisaladuse piiramine JAS § 25 lg 2 alusel on vajalik kuriteo tõkestamiseks ja ei ole võimalik taotleda tavapärase regulatsiooni kohast kohtu luba, võib toimingut teha halduskohtu loal, mis on antud JAS § 27 lg 2¹ esimese lause kohaselt taasesitamist võimaldaval viisil.

Seega võib eeltoodust järeldada, et isegi erakorralise seisukorra ajal on kohtu luba nõutav, järeleandmisi on tehtud loa vorminõuetes ning taotlemise ajas. Nimelt tuleb, kui piiramine on olukorra edasilükkamatusest tingitud, taotleda luba esimesel võimalusel, kuid hiljemalt toimingut alustamisele järgneval päeval (JAS § 27 lg 2¹).

¹²³ PS kommenteeritud väljaanne § 43 p 13. <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&pt=&p=43#c13>.

Kuigi ErSS ei nimeta, millistele asutustele sisekaitseülem meetme rakendamise pädevuse annab, siis on mõistetav, et tegemist on pigem julgeolekuasutustega, kuid samas võib sellise pädevuse vajadus tekkida ka korrakaitseorganitel üldiselt. Üheks pädevuse adressaadiks võiks käesoleva töö kontekstis olla kaitseväeluure, kuna kaitseväeluurel puudub JAS § 25 lg 2 sätestatud meetme kohaldamise õigus, kuid arvestades erakorralise seisukorra olemust, võib tekkida selleks vajadus. ErSS §-i lg-st 3 p-st 5 tulenevalt võib sisekaitseülem rakendada nende isikute läbivaatust, kelle kohta on andmeid, et nende valduses on ilma vastava loata relvad või lõhkeained, samuti nimetatud isikute asjade, töö- ja eluruumide ning transpordivahendite läbivaatust.

Kuna KAPO uurib kuritegusid, mis on seotud relva, relvana kasutatava muu eseme, lõhkeseadeldise või lõhkeaine käitlemise või sellega ähvardamisega¹²⁴, siis on võimalik KAPOL menetluse raames isikut läbi vaadata KrMS § 88 lg 4 alusel. Lisaks on KAPOL võimalik kohaldada ohu ennetamiseks ja kuriteo tõkestamiseks KoRS meetmeid. Selleks tuleb alus isiku läbivaatamiseks KoRS §-ist 48 lg 1 p 1. Lisaks on KAPO-l õigus isiku läbivaatuse tegemiseks väärteomenetluse raames (VTMS § 34). Kui tavapärane on, et piiranguid võib kohaldada seaduse alusel, siis ErSS § 17, § 18 lõike 2 punktides 2-5, § 19 ning § 20 lg 3 on loobunud seadusliku aluse nõudest ja sõnastatud piirangu alused loeteludena, mille tõttu ei ole aru saada, millistel tingimustel ja ulatuses võib piiranguid kohaldada.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ErSS ei sätesta arusaadavalt julgeoleku ja luureasutustele täiendavaid pädevusi ja meetmeid erakorralise seisukorra ajal. Ka on ebaselge, kas sisekaitseülema antavad korraldused saavad olla sellised, mis laiendavad julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid.

3.3 Pädevus ja meetmed kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis

RiKS § 10 lg 1 kohaselt võib kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid seaduse alusel, sealhulgas RiKS §-is 15 sätestatud tingimustel. Sama säte näeb ette, et piiravaid meetmeid kohaldatakse haldusaktiga mida Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja

¹²⁴ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. Kehtestatud Vabariigi Valitsuse 11.04.2019 määrusega nr 60 - RT I, 07.02.2017, 6.

sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja lahendamiseks tingimusel, et need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.

RiKS § 9 lg 2 alusel võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.

PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Üldise seadusereservatsiooni väljenduseks on ka PS § 87 punkt 6, mis annab Vabariigi Valitsusele õiguse anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt on määrus põhiseadusega vastuolus nii juhul, kui see on antud põhiseaduse vastase volitusnormi alusel, kui ka siis, kui määrus on antud ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas.¹²⁵

RiKS § 15 loetleb isikute põhiõiguste ja -vabaduste täiendavad piirangud kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal. Samas ei sisalda § 15 meetmeid, mida saaks kohaldada julgeolekuasutused või kaitseväeluure oma ülesannete täitmiseks. Seega võib asuda seisukohale, et kõrgendatud kaitsevalmiduse seisund on rahuaja seisund milles julgeoleku- ja luureasutustel on tavapärane rahuajale iseloomulik pädevus.

3.4 Pädevus ja meetmed sõjaseisukorra ajal

Sõjaseisukord on konstitutsiooniõiguslikult rahuajast eraldi piiritletud seisukord.¹²⁶ Samas ei kaota sõjaajal rahuaja normid oma kehtivust, vaid seadusega võib ette näha erisusi või peatada õigusaktide kehtivust. Põhiseaduse tekst ega selle rakenduspraktika ei võimalda järeldada, et põhiseadusandja oleks soovinud teha sõjaseisukorra (sama kehtib erakorralise seisukorra kohta)

¹²⁵ RKPSJK 18.05.2015 otsus nr 3-4-1-55-14 p 46.

¹²⁶ Vt Illimar Pärnamägi. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. Juridica 4/2016. Lk 250.

puhuks järeleandmisi põhiõiguste piiramise üldistest formaalsetest nõuetest, sh õigusliku määratletuse ja õigusselguse nõude osas.¹²⁷

RiKS sätestab muuhulgas riigikaitse sõjaaegse korralduse. Erinevalt ErSS-ist ei ole RiKS-is sätestatud kriminaal- ja väärteomenetluse erisusi. RiKS-iga antakse Vabariigi Valitsusele sõjaajal üldine volitus seaduses sätestamata meetmete võtmiseks, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks (RiKS § 19 lg-d 1 ja 2). Sellest võib välja lugeda, et seadusega on antud Vabariigi Valitsusele üldine volitus ka kohtumenetlusega seotud põhiõiguste piiramiseks. RiKS § 9 lg 2 alusel võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister anda sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks.

RiKS § 10 lg 1 kohaselt võib sellise haldusaktiga sõjaseisukorra ajal kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid seaduse alusel, sealhulgas RiKS §-des 19 ja 20 sätestatud tingimustel. Sama säte näeb ette, et piiravaid meetmeid kohaldatakse haldusaktiga mida Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister võivad anda sõjaseisukorra korraldamiseks ja lahendamiseks tingimusel, et need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Juhul kui sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vaja vältimatult kehtestada ning kohaldada isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meetet, mida seaduses ei ole sätestatud, võib Vabariigi Valitsus kohaldada seaduses sätestamata meetet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik (RiKS § 19 lg 1). RiKS § 19 lg 2 keelab sõjaseisukorra ajal piirata PS §-des 8 ja 11–18, § 20 lg-s 3, §-des 22 ja 23, § 24 lg-tes 2 ja 4, §-des 25, 27 ja 28, § 36 lg-s2, §-des 40, 41 ja 49 ning § 51 lg-s 1 sätestatud põhiõigusi ja –vabadusi.

Kuna julgeolekuasutustel on juba JAS-ist tulenevalt pädevus kohaldada isikute õigusi piiravaid meetmeid autori seisukohalt pea kõike PS-s lubatud hõlmates, siis jääb RiKS-s ebaselgeks, mis võiks olla veel täiendavad pädevused ja meetmed, mida sõjaseisukorra ajal julgeolekuasutused kasutada võiksid. Seega on seadus üldsõnaline ja ei järgi koherentsuse tingimust. RiKS üleüldiselt ei käsitle julgeolekuasutusi, mis õigusselguse seisukohast ei peaks nii olema, kuna

¹²⁷ Õiguskantsleri arvamus riigikaitseseaduse eelnõule. 25.09.2014, lk 4.

http://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigikaitseseaduse_eelnou_kohta.pdf

sõjaseisukorra ajal on just oluline luureinfo seisukorra lahendamise aspektist ja täitmaks eesmärki pöörduda tagasi rahuaegsesse seisundisse.

RiKS § 20 loetleb rida meetmeid, mida võib sõjaseisukorra ajal kohaldada, sh meetmeid, mis puudutavad sidevahendite kasutamist. Samas ei ole loetletud meetmed sellised, mis on suunatud julgeolekuasutustele. Kuigi meetmed võivad hõlbustada julgeolekuasutustel ressursse koondada ja vähendada side jälgimisele vajamineva ressursi suurust, siis seadusest ei tulene, et meetme rakendamisega võiks kaasneda julgeolekuasutuste või luureasutuse pädevuse laiendamine või täiendavad meetmed, mida kohaldada ja mis ei ole sätestatud JAS-is või muudes seadustes.

Kuigi RiKS § 20 lg 1 näeb ette võimaluse kehtestada meetmeid, mis saab kehtestada RiKS alusel kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal aga ka meetmeid, mida saab kehtestada nt erakorralise seisukorra ajal ja mis sisalduvad ErSS-is. Kuna autor varasemalt tuvastas, et ErSS ei sisalda pädevusi ja meetmeid julgeolekuasutuste tarbeks, st see on reguleerimata, siis julgeolekuasutuste perspektiivist ei tulene ka sõjaajal neile täiendavat pädevust või lubatavaid meetmeid mida kohaldada.

Ainuke võimalus julgeolekuasutustel täiendavate meetmete kasutamiseks võiks tulla haldusaktist, mis on antud RiKS § 19 alusel. Nimelt võib sõjaseisukorra ajal riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks kehtestada ja kohaldada vältimatult vajalikku isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meedet, mida seaduses ei ole sätestatud. Vabariigi Valitsus võib kohaldada seaduses sätestamata meedet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik.

RiKS eelnõu seletuskirjast nähtub, et võimalus kehtestada täiendavaid piiravaid meetmeid on sätestatud põhjusel, et kõiki teatud tingimustel hädavajalikke piiravaid meetmeid ei ole võimalik seaduses ette näha. Eelnõus ei ole eraldi esile toodud, et valima peab piirava abinõu, mis mõjutab võimalikult vähe isiku tavapärast tegevust ning tema põhiõigusi ja –vabadusi, kuid seda põhimõtet tuleb järgida tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 3 lõikest 2, mille järgi peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. See põhimõte kehtib nii sõnaselgelt esile toodud meetmete vahel valides kui ka seaduses sätestamata meetmeid kehtestades.¹²⁸

¹²⁸ Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 36 Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>

Seega on tegemist väga äärmusliku juhtumiga tingimusel, et kõik KAPO, Välisluureameti ja Kaitseväeluure meetmed, mis seadustest tulevad, on ammendunud või ei ole piisavad riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Samas on autor seisukohal, et kindlasti peaksid kohtumenetlusega seotud piirangud erikordades olema kehtestatud seadusega, nii nagu seda on ErSS puhul tegelikult püütud teha, kuna nende puhul ei ole kohane tugineda meetmete ammendavuse põhjendusele.

Seadusest on meelega välja jäetud piirangud, mis seonduvad otseselt mõne teise eriseadusega reguleeritud valdkonnaga ning mille täpsemad sõnastused saab välja töötada käesoleva eelnõu seadusena vastuvõtmisele järgneval perioodil koos asjaomaste ministriumidega, eelkõige Justiitsministeeriumiga. Sellisteks piiranguteks on näiteks sõnumisaladuse ja loata isikuandmete töötlemise keelu piirangud, kuna nende riive ja selle ulatus on eeskätt julgeolekuasutuste tegevusvaldkonna küsimus.¹²⁹

JAS-i on peale RiKS-i vastuvõtmist korduvalt muudetud. Samas 29.03.2015 jõustunud muudatused täpsustasid Välisluureameti ja KAPO pädevusi üldiselt. Kuna julgeolekuasutuse poolt teabe kogumise toiming on tehniliselt sarnane kriminaalmenetluses läbiviidava jälitustoiminguga, siis ühtlustati sõnastusi. Täiendavalt lisati võimalus siseneda varjatult arvutisüsteemi, mis varem kehtinud regulatsiooni kohaselt otsesõnu puudus. Lisaks täiendati JAS-i § 26 lõikega 6, mille kohaselt isiku õigust kodu, perekonna- või eraelu puutumatusse piiratakse asja või muu objekti varjatult läbivaatamisega ning vajaduse korral selle varjatult asendamisega. Varem kehtinud regulatsiooni sõnastuse kohaselt ei olnud võimalik asja või objekti varjatult läbi vaadata ega asendada. Asendamine võib aga olla teabekogumise protsessis vajalik täiendavate uuringute tegemiseks, mistõttu oli vaja kehtestada vastav alus.¹³⁰ Järelikult ei olnud muudatused ajendatud RiKS-i vastuvõtmisest ega asjaolust, et seadusandja pidas vajalikuks kehtestata RIK-sis sätestatud seisukordade ajal võimalikud pädevused ja meetmed vastavates eriseadustes. Ka vahepealsed muudatused ei olnud seotud erinevate kaitseisukordadega, vaid pigem argistest asjaoludest.

Viimase, 2017. aastal tehtud seaduse muudatusega täiendati JAS § 27 muuhulgas lõikega 2¹. Kuigi eelnõuga kavandatud JAS-i muudatused on pigem kõnesoleva valdkonna õiguskorda

¹²⁹ Riigikaitseaduse eelnõu seletuskiri. Lk 11 Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>

¹³⁰ Politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 810 SE Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2d545b21-de81-4a18-8aec-d4de49d36d63>

korrastavat ja ajakohastavat laadi, on halvenenud julgeolekuolukord tinginud vajaduse vastavate muudatuste tegemiseks. Eelnõuga kavandatud JAS-i muudatused ei olnud suuremahulised, kuid neid peeti seadusandja poolt vajalikuks selleks, et varem kehtinud seaduse kohatine ebaselgus ja regulatsioonide puudulikkus seadis julgeolekuasutustele takistusi riigi julgeoleku tagamisel põhiseadusliku korra püsimise ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmisel, mis on julgeolekuasutuste kõige olulisem ja põhilisem ülesanne.¹³¹ Julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses sisalduv muudatus hõlmas §-is 1 p 5 luba edasilükkamatul juhul, kui esineb oht riigi julgeolekule või kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta, lihtsustatud loa taotlemise menetlust kuriteo tõkestamisel kasutatavate meetmete rakendamiseks. Sellisel edasilükkamatul juhul piisab halduskohtu loast, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil.¹³² Samas ei ole mindud selleni, et sõjaajal võiks isiku teatavaid õigusi piirata olukorrast tingituna ilma kohtu loata. Seega säilib ka sõjaajal kohtulik kontroll vaatamata sellele, et teatava viivitusega.

Kui JAS, mille alusel tegutsevad KAPO ja Välisluureamet, võimaldab vähesel määral erisusi edasilükkamatul juhtudel, siis KKS, mis on kaitseväeluure reguleeriv üldseadus, seda ei tee. Kuna aga kaitseväeluure, mis toimub riigi sõjaliseks kaitsmiseks, ehk teisisõnu teabe kogumine ja töötlemine kaitseväeluurega tegeleva Kaitseväge struktuuriüksuse poolt on hõlmatud nii rahu kui sõjaseisundiga, on piisav alus eeldada, et KKS vastuvõtmisel on arvestatud kaitseväeluure pädevuse ja meetmetega kõikehõlmavalt.

Erinevalt julgeolekuasutustest ei ole kaitseväeluure tegevuse motivaatoriks reaalne oht põhiseaduslikule korrale või riigi julgeolekule. Kaitseväeluure teabe kogumine ei ole seotud erakorralise seisukorra lahendamisele või kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundist rahuaja kaitsevalmidusse tagasipöördumisega. Kaitseväeluure luureinfo peab tagama efektiivse sõjalise kaitse ning sõjaks tuleb alati valmistuda rahuajal lootuses, et sõda ei tule.

¹³¹ Julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 383 SE seletuskiri. Lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>

¹³² Julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 05.05.2017, 1.

4. VÕRDLUS SOOMEGA

Soomes on kaks julgeoleku- ja luureasutust: Soome Kaitsepolitsei (Suojelupoliisi lühendatuna SUPO) ja Kindralstaabi Luureosakond (Pääesikunnan Tiedusteluosasto lühendatuna PVTK). Soome Kaitsepolitsei ülesandeks laiemalt on tagada riigisisene julgeolek ning Kindralstaabi Luureosakonna ülesandeks on teostada luuret. Õiguslikult erinevad tegevuse alused on luure ja riigisisese julgeoleku tagamise funktsioonide lahususe põhjuseks.¹³³ Sarnaselt Eesti julgeoleku- ja luureasutustele reguleerivad Soomes julgeoleku- ja luureasutuste tegevust mitmed õigusaktid. Samas ei ole Soome õiguses regulatsioon sedavõrd killustunud ning Soome on rohkem panustanud õiguse ühtlustamisele. Erinevalt Eesti regulatsioonist on Soome regulatsioon oluliselt põhjalikum ja täpsem osas, millisel juhul milliseid meetmeid kasutada võib.¹³⁴ Töö peamine eesmärk on uurida süvitsi Eesti julgeoleku- ja luureasutusi, mistõttu toob autor järgnevalt välja mõningad Soome julgeoleku- ja luureasutusi puudutavad aspektid.

2017. aastal viis AS Sorainen läbi julgeolekuasutuste rahuaegset tegevust puudutava põhjaliku analüüsi¹³⁵, milles käsitles Soome julgeoleku- ja luureasutuste tegevust, sh tegevust reguleerivaid õigusakte, nende ülesandeid, volitusi ning meetmeid põhiõiguste piiramisel. Analüüsis on välja toodud kõik oluline nii Soome Kaitsepolitsei (SUPO) kui ka Kindralstaabi Luureosakonna (PVTK) osas rahuajal. Analüüsis jõuti järeldusele, et politsei- ja luureasutuste seadus jätab SUPO konkreetsed ülesanded avatuks ja nende täpsustamine on vastavalt hetkeolukorrale siseministeeriumi reguleerida seadusest madalama õigusaktiga. Samas SUPO volitused ja meetmed kriminaalmenetluses ning väljaspool kriminaalmenetlust (kuritegude avastamiseks ja ennetamiseks) on reguleeritud väga üksikasjalikult. PVTK sõjalist luuretegevust välisriikide vastu samas Soome seadusandlus ei reguleeri. Seda tegevust juhitakse asutusesiseste korralduste ja Kaitsejõudude suunistega. Eestis on vastav regulatsioon nii Välisluureametis kui Kaitseväe tegevuse osas seaduse tasemel reguleeritud.¹³⁶

¹³³ E: Heldna. Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. *Juridica* 2016 nr 10. Lk 720.

¹³⁴ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Lk 57. arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

¹³⁵ Samas.

¹³⁶ Samas.

Seega vaatamata sellele, et Soome julgeoleku- ja luureasutusi puudutav regulatsioon on vähem killustunud võrreldes Eestiga, on Soomes antud seadusandjast madalamal tasemel võimalus reguleerida vajadusel asutuste tegevusi nii SUPO kui PVTK osas.

Samas on Soomes olulisemal kohal kohtulik kontroll meetmete rakendamisel – st enamuse isikute õigusi piiravad meetmed vajavad kohtu luba. Soome regulatsioon on oluliselt detailsem, sätestades iga meetme puhul eraldi, milliste kuritegude tõkestamiseks ja millistel tingimustel meetme kasutamine lubatud on. Oluline erinevus Eesti regulatsiooniga võrreldes seisneb selles, et Soomes on suurema osa salajase teabe kogumise meetmete kasutamiseks vaja kohtu luba ning et prokuratuurile ei ole antud sellist rolli nagu Eestis. Erinev on ka see, et Eestis on oluline roll Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil, kuid Soome parlamendi komisjonidele, mis tegelevad julgeoleku temadega (nt halduskomisjon), ei ole antud selget volitust julgeolekuasutuste üle järelevalve teostamiseks.¹³⁷

Erinevalt Eestist on Soomes kaks ohu suurusest tulenevat erikorda: hädaolukord, mida reguleerib Hädaolukorraks valmisoleku seadus (Valmiuslaki, edaspidi ka ValmL)¹³⁸ ja kaitseseisukord, mida reguleerib Kaitseseisukorra seadus (Puolustustilalaki, edaspidi ka PuoltL).¹³⁹ Sarnaselt Eestile reguleerib Soomes erikordi ja isikute põhiõigusi- ja vabadusi ning nende riivet erinevates olukordades Soome Põhiseadus (Suomen perustuslaki, edaspidi Soome PS).¹⁴⁰ Soome PS § 23 kohaselt on lubatud piirata põhiõigusi erandlikel asjaoludel, kuid see peab toimuma seaduse või seaduse alusel väljastatud valitsuse dekreeidi alusel. Viimane on võimalik juhul, kui piiravate meetmete kohaldamine on vajalik sõjalise ründe tõrjumiseks või kui on tegemist Soome rahvast ohustava erakorralise asjaoluga ehk siis hädaolukorraga. Soomes põhiseadus erakorralist seisukorda ega kaitsevalmiduse seisundeid ei tunnista. Piirata ei tohi õigusi, mille piiramine on keelatud rahvusvahelise lepinguga, millega Soome on ühinenud. Kõik erandid peavad olema sätestatud seadusega. Kui põhiõigusi piiratakse valitsuse dekreeidi alusel, tuleb dekreet kehtivuse hindamiseks esitada viivitamatult, kuid mitte hiljem kui ühe nädala jooksul parlamendile (ValmL § 6 lg 3).

¹³⁷ Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Lk 58. arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf

¹³⁸ Valmiuslaki (1552/2011). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

¹³⁹ Puolustustilalaki (1083/1991). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>

¹⁴⁰ Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Kui Eestis on erakorralise seisukorra ajal lubatud meetmeid rakendada alates ettepaneku esitamisest erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks, siis Soomes võtab riiginõukogu vastu koostöös presidendiga määruse hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud meetmete rakendamise alustamise kohta (ValmL § 6 lg 1). Meetme puhul tuleb kindlaks määrata määruuses meetme ulatus ning territoriaalne kohaldatavus. ValmL § 7 alusel on võimalik juhul, kui erandlikel asjaoludel ei ole võimalik rakendamisotsust koheselt vastu võtta ning hädaolukorras rakendatavate meetmete kohaldamise efektiivsus on ohus, riiginõukogu vastu võtta määruse koheselt erimeetmete kasutama hakkamise kohta ja seda kuni kolmeks kuuks. Määrus tuleb hiljemalt ühe nädala jooksul saata parlamendile vastasel korral see aegub.

Samas on hädaolukorra seadus suunatud pigem elutähtsate teenust toimimise tagamisele ning seoses sellega on võimalik kohaldada meetmeid elanikkonna suhtes - nt töökohustus. Soome hädaolukorraks valmistumise seadus ei reguleeri julgeoleku- ja luureasutuste täiendavaid meetmeid. Kui hädaolukorraks valmisoleku seadusest rakendatavad meetmed tulemust ei anna, on võimalik rakendada kaitseseisukorra seaduses kehtestatud meetmeid. Kaitseseisukorra seaduse § 1 kohaselt võib kaitseseisukorra välja kuulutada riigi suveräänsuse kaitsmiseks ja õigusriigi põhimõtete säilitamiseks riigis, kui see on ohustatud ründest põhiseadusliku riigi korralduse vastu. Teisisõnu on kaitseseisukorra väljakuulutamise eelduseks oht riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale.

Erinevalt hädaolukorrast, kus valitsusel on pädevus võtta meetmete rakendamise osa vastu määruseid, võtab kaitseseisukorra seaduses sätestatud meetmete rakendamise kohta vastu määrused president (PuoltL § 2). Kaitseolukorras meetmete kasutamise määruse vastuvõtmisel on võimalik piirata põhiõigusi- ja vabadusi kahel alusel: soomevastase sõja korral ning relvastatud või sellega samaväärse tõsise rünnaku korral Soome vastu. Samas ei sisalda kaitseseisukorra seadus volitusnorme täiendavate pädevuste andmise edasivolitamiseks. Põhimõtteliselt tähendab see, et ka erikordade ajal püüab Soome hakkama saada tavapärase juhtimiskorraldusega. Kuna Soomes on julgeoleku ja luureasutuste pädevus ja meetmed rahuajaks reguleeritud kõrge detailsuse astmega, siis meetmed, mida saab julgeolekuasutus kohaldada rahuajal on eelduslikult piisavad kohaldamiseks kaitseseisukorra ajal selliselt, et need tagavad rahuaja seisundisse tagasipöördumise.

KOKKUVÕTE

Sisemise ja välise rahu tagamine on oluline riigi ülesanne. Selleks, et ülesande täitmine oleks edukas, on vajalik koguda infot nii avalikult kui salaja, et kavandada võitlust riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega.¹⁴¹ Selleks, et võitlus oleks edukas peavad riigi põhiseaduslikku korda ja julgeolekut tagavad institutsioonid suutma nii rahu- kui sõjaajal oma eesmärgi täita. Eesmärgile jõudmiseks on vaja piisavat ja selget seadusandja volitust ning olemasolevad meetmed peavad võimaldama niipea kui võimalik pöörduda riigil tagasi rahuaegsesse seisundisse.

Eesmärgiks oli uurida millised on julgeoleku- ja luureasutuste volitused ja nende rakendamise kord kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal. Millised on julgeoleku- ja luureasutuste pädevused ja meetmed erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal ning kuivõrd selge ja üheselt mõistetav on olemasolev regulatsioon. Eesmärgiks oli lisaks uurida milline on vajadus seaduse tasemel täiendavate põhiõigusi riivavate meetmete kohaldamise volituste järele ning mil määral on julgeolekuasutuste ja Kaitseväge volitused sarnased või erinevad.

Töö esimeses osas uuriti julgeoleku ja luureasutuste olemust ja neid puudutavad üldist regulatsiooni. Teises osas avati riigi kaitseseisundite olemus, regulatsioon ja kaitseseisundite kehtestamise eesmärk. Töö kolmas osa käsitles julgeoleku ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid. Kuna kõrgendatud kaitsevalmidus ja erakorraline seisukord on rahuajale omased, siis käsitleti kolmandas osas esmalt pädevusi ja meetmeid iga asutuse lõikes üldise kaitsevalmiduse ajal. Töö neljas osa sisaldas võrdlusi Soome regulatsiooniga.

Autor püstitas hüpoteesi, et täna kehtivas õiguses ei ole piisavalt ja selgelt reguleeritud julgeolekuasutuste pädevused ja meetmete rakendamine erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra puhuks. Töös otsiti vastust küsimusele, kuivõrd julgeolekuasutuste pädevus ja meetmed erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajaks on seadustes sätestatud, mil määral on olemasolev regulatsioon selge ja üheselt mõistetav ning kui lihtsalt on asjasse puutuvad sätted on lihtsalt leitavad.

¹⁴¹ S. Laos. Riigi sisejulgeolekut tagava järelevalvetegevuse eesmärgid ja kontroll. – Akadeemia 2008/11, lk 2403.

Töös jõudis autor järeldusele, et põhiseadusliku korra ja riigi julgeoleku tagamise kindlustamiseks erikorra ajal on vaja selgemalt eristada julgeoleku- ja luureasutuste pädevused. Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis või sõjaseisukorra ajal ei suuda julgeolekuasutused rakendada ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks olemasolevat ressursi lubatud ulatuses või kasutavad olemasolevat ressursi volitusi ületades. Kuna eelnimetatud olukorras on vaja piiratud teadmiste hulga juures ning limiteeritud ajaga langetada kiireid otsuseid rahuaja juurde tagasi pöördumiseks, on oluline, et just erikorras oleks lubatud tegevustele selge ja lihtsasti leitav regulatsioon.

Täna kehtiv julgeoleku- ja luureasutuste tegevuse regulatsioon on autori meelest ebaloogiline. Nimelt on kaks ühe valitsusala hallatavat luurega tegelevat üksust reguleeritud erinevate seadustega. Samas kaks erineva ministeeriumi valitsusala hallatavat asutust, millel on küll sarnased pädevused ja meetmed, kuid erinevad ülesanded ja mis osutavad üksteisele ametiabi piiratud ulatuses, on reguleeritud ühes seaduses. Lahendusena näeb käesoleva töö autor Kaitsepolitseiameti, kui julgeolekuasutuse regulatsiooni kehtestamist eraldiseisvana ning Välisluureameti tegevuse reguleerimist RiKS koosseisus. Kuna Kaitsepolitseiametil on lisaks luureülesannetele ka nn politseilised ülesanded, siis tuleks autori hinnangul viimase kohta käiv regulatsioon kehtesta eraldiseisvana. Lisaks tuleb seaduse tasandil kehtestada julgeoleku- ja luureasutustele selged pädevused ja meetmed erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra puhuks. Täna olemasolev regulatsioon võib olukorras, kus on suurenenud oht riigi julgeolekule ja otsuseid tuleb langetada piiratud aja ja teabe situatsioonis, saada takistuseks tõrjuda ohtu optimaalselt ressursse kokku hoides ning tegevusi dubleerimata.

Julgeolekuasutuste tegevust reguleerivad sätted paiknevad mitmetes eriseadustes ehk teisisõnu valitseb killustatus ning on vajakajäämisi õigusselguses. Olukorras, kus asutusel on rohkelt erinevaid ülesandeid ning ülesannete regulatsioon on sätestatud mitmetes eriseadustes, võib tavaolukorras olla saanud harjumuspäraseks, kuid millegi harjumuspärasus ei saa olla õigustuseks hea seadusloome – st süstemaatilise ja õigusselge – eesmärgi kõrvalejätmisele. Kui riigis kehtib erikord, siis tuleb veel lisaks loetletud õigusaktidele lähtuda ka erikorrale kohalduvast seadusest. Autori hinnangul tuleks kaaluda julgeoleku- ja luureasutuste tegevust reguleerivate õigusaktide süsteemsuse ja parima rakendatavuse saavutamiseks reguleerida julgeoleku- ja luureasutuste tegevus (va korrakaitse ja süüteomenetlusega seotud tegevus) kas RiKS-is või siis sellise eriseadusega, mis hõlmaks ka kaitseväeluure osa. Selline tegevus tagaks lisaks õigusselgusele optimaalse ressursikasutuse erikordade ajal.

Kaitseseisundite ühendavaks seoseks on eesmärk kehtestada erikorra ajaks menetlusreeglid, mis tagaksid efektiivselt tagasipöördumise üldisesse kaitsevalmidusse. Seejuures tuleb arvestada sõltumata erikorrast rahvusvahelisest õigusest ja siseriiklikust õigusest tulenevate kohustustega tagada isikutele piiramatud põhiõigused. Õigused, mida on lubatud ja mida on vaja erikorras vältimatult piirata, saavad olla piiratud vaid seaduse alusel.

Kuigi vajadust kehtestada täiendavaid erikordadesse puutuvaid regulatsioone sedastati juba RiKS vastuvõtmisel, pole senini seda tehtud. Käimas on riigikaitseõiguse revisjon, kuid see ei ole veel lõpule viidud. Revisjoni käigus on küll tuvastatud, et olemasolev riigikaitse õiguslik regulatsioon on killustunud, dubleeriv ning puudub selge süsteemsus. Kui juba riigikaitse õigusliku regulatsiooni puhul on puudujääke, siis on küsitav, kas ja kuidas reguleerib riigikaitseõigus julgeolekuasutuste pädevusi ja meetmeid erikordade ajal.

Kõrvutades julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid võib öelda, et Eesti seadusandja võimaldab rahuajal ulatuslikku isikute privaatsuse riivet. Kuna erikorra kehtestamise eelduseks on lubatud meetmete ammendumine võib eeldada, et privaatsuse riive ulatus erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundis või sõjaseisukorra ajal on oluliselt suurem. Samas on kaitseväeluurel luure teostamiseks vähem võimalusi kui Välisluureametil ning vajakajäämine on kaetav ametiabi korras. Autor on seisukohal, et kaitseväeluure pädevusi tuleks laiendada, kuna olemuselt sarnaseid ülesandeid (luure) täitvad asutused peaksidki saama kohaldada sarnaseid või samu meetmeid. Arvestades riigikaitse olulisust riigi põhiseadusliku korra kaitsel, võib Kaitseväeluure pädevuste ja meetmete laiendamine olla põhjendatud.

Kõrvutades sarnaseid meetmeid erinevates seadustes selgus, et kehtivas õiguses esineb seaduse vajadusepõhisest muutmisest tulenevalt ka terminoloogilist erinevust. Autor jõudis seisukohale, et variisiku ja variandmete terminikasutus tuleks julgeoleku- ja luureasutuste meetmete puhul ühtlustada ja viia sätted kooskõlla tegelikkusega. Selline tegevus tagaks vajaliku õigusselguse ja ühetaolisuse. Samuti tuleb anda legaaldefiniitsioon terminile „variandmed“, kuna tegemist on täna valdavalt IT valdkonnas kasutatava terminiga ning terminile tähenduse andmine riigi julgeoleku tagamise valdkonnas täpsustaks arusaamist seadusest.

Uurides julgeoleku ja luureasutuste rahuaegseid pädevusi ja meetmeid jõudis autor järeldusele, et KAPO pädevus on laiahaardeline ning meetmeid, mida kohaldada, on rohkelt. Samas suurem

ühisosa on KAPO-I politseiga (korrakaitse, süütegude menetlemine, jälitustegevuse läbiviimine) ning väiksem Välisluureametiga, mistõttu võib ühisosa alusel väita, et KAPO ja Välisluureameti kui julgeolekuasutuse ühes seaduse reguleerimine ei ole otstarbekas.

ErSS ei sätesta arusaadavalt julgeoleku ja luureasutustele täiendavaid pädevusi ja meetmeid erakorralise seisukorra ajal. Ka on ebaselge, kas sisekaitseüleva antavad korraldused saavad olla sellised, mis laiendavad julgeoleku- ja luureasutuste pädevusi ja meetmeid. Üheks pädevuse adreksaadiks võiks olla kaitsevaeluure, kuna kaitsevaeluurel puudub JAS § 25 lg 2 sätestatud meetme kohaldamise õigus ja erakorralise seisukorra olemust arvestades võib tekkida selleks vajadus.

RiKS § 15 loetleb isikute põhiõiguste ja -vabaduste täiendavad piirangud kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal. Samas ei sisalda § 15 meetmeid, mida saaks kohaldada julgeolekuasutused või kaitsevaeluure oma ülesannete täitmiseks. Seega võib asuda seisukohale, et kõrgendatud kaitsevalmiduse seisund on rahuaja seisund, milles julgeoleku- ja luureasutustel on tavapärane rahuajale iseloomulik pädevus.

RiKS § 20 loetleb rida meetmeid, mida võib sõjaseisukorra ajal kohaldada sh meetmeid, mis puudutavad sidevahendite kasutamist. Samas ei ole loetletud meetmed sellised, mis on suunatud julgeolekuasutustele. Kuigi meetmed võivad hõlbustada julgeolekuasutustel ressursse koondada ja vähendada side jälgimisele vajamineva ressursi suurust, siis seadusest ei tulene, et meetme rakendamisega võiks kaasneda julgeolekuasutuste või luureasutuse pädevuse laiendamine või täiendavad meetmed, mida kohaldada ja mis ei ole sätestatud JAS-is või muudes seadustes. Erandiks on võimalus sõjaseisukorra ajal riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks kehtestada ja kohaldada vältimatult vajalikku isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meetet, mida seaduses ei ole sätestatud. Kehtestada võib meetme, mida seadusandja ei ole ette näinud ja seda tingimusel, et puuduvad vähemriivavad efektiivsed meetmed.

Erinevalt julgeolekuasutustest ei ole kaitsevaeluure tegevuse motivaatoriks reaalne oht põhiseaduslikule korrale või riigi julgeolekule. Kaitsevaeluure teabe kogumine ei ole seotud erakorralise seisukorra lahendamisele või kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundist rahuaja kaitsevalmidusse tagasipöördumisega. Kaitsevaeluure luureinfo peab tagama efektiivse sõjalise kaitse, mis lubab eeldada, et kehtestatud salajased pädevused ja meetmed on selleks piisavad.

Seega pakub käesolev töö erinevalt varasemast olemasolevast praktikast välja uudse lahenduse julgeoleku ja luureasutuste regulatsioonile. Regulatsiooni kehtestamisel tuleb arvestada erikordadega vältimaks praegust olukorda, kus nagu oleks reguleeritud töös käsitletud asutuste pädevusi erikorra ajal, kuid sisulisel käsitlemisel selgub, et tegelikult on äärmisel juhul võimalik üksikuid pädevusi ja meetmeid kehtestada vaid sisekaitseülevaate või Vabariigi Valitsuse poolt.

Soome käsitlestest ilmneb, et Soome seadusandlus on vähem killustunud ning julgeoleku- ja luureasutuste ülesanded on väga detailselt määratletud. Soome õiguskorras eksisteerib kaks erikorda: hädaolukord ja kaitsesisukord. Soome riigikaitseõigus ei sisalda erakorralist seisukorda või kõrgendatud kaitsevalmiduse seisundit ning põhiõigusi võib piirata Soome vastase sõja korral või sellega samaväärse tõsise rünnaku korral Soome vastu. Kõik õiguste piiramise erandid peavad Soomes olema sätestatud seadusega ning erikordade ajal püüab Soome hakkama saada tavapärase juhtimiskorraldusega.

Kuna töös jõudis autor seisukohale, et erikorras ei ole julgeolekuasutustele täiendavaid pädevusi ja meetmeid kehtestatud ning kaitseväeluuret puudutav osa on salajane, siis ei olnud töös võimalik tuvastada milline on vajadus erikorra ajal täiendavate põhiõigusi riivavate meetmete kohaldamise volituse järele.

Summary

The aim of this Master's thesis is to study the extent of authorization of security authorities and intelligence agencies at times of increased defence readiness, at the state of emergency and/or at the state of war. There are three Intelligence Agencies in Estonia: Estonian Foreign Intelligence Service, Estonian Internal Security Service and Estonian Defence Forces. Intelligence Agencies actions are concealed from the public. Because of that, it is important that the competence of the institution and the person performing the intelligence and permissibility of the measures used, are precisely regulated by law.

Author postulated a hypothesis: Estonian law practice today doesn't adequately and clearly regulate the authorizations of the security authorities and intelligence agencies at times of increased defence readiness, at the state of emergency and/or at the state of war. The aim of this thesis is to study the extent of authorization and the implementation protocols of security authorities and intelligence agencies at times of increased defence readiness, at the state of emergency and/or at the state of war. What is the need for competence to apply additional measures (regulated by law) to restrict fundamental rights? The comparison of security authorities and intelligence agencies competence to authorization of Military Intelligence - what is similar and what is different?

First part of the paper examines the nature and the general regulation of Estonian security authorities and intelligence agencies. The second part of the thesis describes the nature, the regulation and the goals of establishing the national state of defence. Third part of the thesis focuses on the competences and actions of the security authorities and intelligence agencies. As the increased defence readiness and the state of emergency are inherent to peacetime, the third part of the thesis first studied the competence and the course of action of each institute individually at times of general defence readiness. The fourth part of the work contains comparison of the Estonian and Finnish regulations.

The author of the thesis concludes that to ensure the constitutional order and the national security at the state of emergency the competence and the course of action of the security authorities and intelligence agencies needs to be distinguished more clearly. At the state of emergency quick decisions, often with very little knowledge and restricted time, need to be made in order to return to time of peace. So, it is important that there are easy-to-find regulations for the state of emergency. The current regulation of actions of the security authorities and

intelligence agencies is illogical. For example, two intelligence units that are run by the same area of the government are regulated by different laws. At the same time, two agencies run by different Ministries (although having similar competences and course of actions but different tasks and who provide professional assistance to one another to a limited extent) are regulated with same law. Author offers as a solution that: the Estonian Internal Security Service as an institution of security authority should be under separate regulation. And for example, the regulation of Estonian Foreign Intelligence Service should be based on the National Defence Act. In addition, at times of increased defence readiness, at the state of emergency and/or at the state of war, clear authorizations and courses of action must be established.

The provisions regulating security authorities are split up in several special acts of law and there are some shortcomings in legal clarity also. At times of special arrangements, in addition to the usual legislation, the applicable laws must also be observed. It should be taken into consideration that in order to achieve the systemicity and the best application of legislation regulating the security authorities and intelligence agencies, the operation of security authorities and intelligence agencies (except for law enforcement and offence procedure related act) should be regulated with National Defence Act or with special act of law which would also include Military Intelligence. In addition to legal clarity, such action would also ensure the optimal use of resources during special arrangements.

Different defence statuses mutual goal is to establish procedural rules that would efficiently ensure the return to the general defence readiness. At the same time, regardless of the special arrangements, according to international and national law, the unrestricted fundamental rights must be ensured to the citizens. Rights that are normally allowed and which are necessary to be restricted during the special arrangements can only be restricted by law.

Comparing the security authorities and intelligence agencies references and courses of actions, it can be pointed out that at peacetime Estonian legislation allows extensive personal privacy violations. Because special arrangements are announced only after normal legal courses of action have ran out, it can be presumed that extent of personal privacy violations at times of increased defence readiness, at the state of emergency and/or at the state of war is significantly higher. The author of this thesis concludes that during the times of special arrangements the security authorities competence and course of action doesn't arise by law, but it is possible to grant competences by the application of the measures at the state of emergency and/or at the state of war.

By studying the peacetime competences and course of actions of the security authorities and intelligence agencies, the author concluded that the competence of Estonian Internal Security Service is extensive and there are plenty of measures to exploit. At the same time the Estonian Internal Security Service has more common parts with Estonian Police and Border Guard Board (for example law enforcement, offence proceeding, organization of the pursuit operations). Because Estonian Internal Security Service has less in common with Estonian Foreign Intelligence Service, it can be stated that it is not practical to regulate them under the same legislation.

The Statement of Emergency Situations constitutes clearly the competence and course of actions of the security authorities and intelligence agencies at the state of emergency. It is also unclear if the orders given by the Internal Security Chief can extend the security authorities and intelligence agencies competence and course of actions. One of the competence addressee could be Military Intelligence. Because of the Security Authorities Act §25 (2), the Military Intelligence doesn't have the right to rearrange the established measures, but considering the essence of the state of emergency it might necessary.

National Defence Act §15 lists up the limitations of fundamental rights and freedoms of persons during increased defence readiness. At the same time §15 doesn't include measures that could be applied by security authorities and intelligence agencies to fulfil their duties. Thereby it can be concluded that the state of increased defence readiness is a state of peace in which security authorities and intelligence agencies have a competence level that is usual in peacetime.

National Defence Act §20 lists up the measures that can be applied during the state of war, including measures concerning the use of means of communication. However, the listed measures aren't aimed at security authorities and intelligence agencies. Although those measures might help to simplify the assembly of the resources and thereby also reduce the amount of resources required for communications monitoring, the law doesn't state that application of those measures would expand the competence or course of actions of the security authorities and intelligence agencies. As an exception at the state of war, the measures that are not provided by law, can be applied to restrain the fundamental rights and freedoms of a person. But it is important to note that the measures must be inevitably necessary to prevent or combat the threat to the national security. A measure that is not foreseen by the legislator can be applied if there are no other less aggressive measures left.

As a difference from security authorities the Military Intelligence actions aren't led by a direct threat to the constitutional order or national security. Collection of the information by the Military Intelligence isn't related with the resolution of the state of emergency or with the return from the increased defence readiness to peacetime defence readiness. Military Intelligence information must ensure an effective military protection. That allows to presume that established secret competences and measures are sufficient.

Therefore, unlike previous works, this thesis offers a novel solution for the regulation of security authorities and intelligence agencies. While establishing the regulation, certain special arrangements must be considered to avoid the current situation where the security authorities' competence, at the state of emergency, is seemingly regulated. But the reality is that only few competences and measures can be applied by the Internal Security Chief or by the Government of the Republic.

In the current thesis the author concluded that at the state of emergency security authorities don't have additional competence and measures. Because Military Intelligence records are classified, the author was unable to conclude the need for application of additional measures, related with violation of fundamental rights, at the state of emergencies.

In addition, the thesis contains a comparison with Finland. There are two security authorities and intelligence agencies in Finland: The Finnish Security Intelligence Service and the Finnish Military Intelligence Service. The task of the Finnish Security Intelligence Service is to ensure security. Finnish Military Intelligence Service performs intelligence. Finnish legislation is less fragmented and the tasks of security authorities and intelligence agencies are defined to detail. There are two types' special arrangements in Finnish legal system: an emergency situation and "*Martial Law*". Finnish National Defence Act doesn't include the state of emergency or an increased state of defence. The fundamental rights of citizens can be restricted only in the act of war against Finland or in the case of an equivalent serious attack against Finland. All exceptions of the restrictions of the rights must be provided by the law. During special arrangements Finland tries to operate on normal management arrangements.

LÜHENDID:

EIK- Euroopa Inimõiguste Kohus
EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
ESS – Elektroonilise side seadus
EPS – Eesti Panga seadus
ErSS – Erakorralise seisukorra seadus
JAS- julgeolekuasutuste seadus
JT- järelevalvestegevuse seadus
KAPO – Kaitsepolitseiamet
KarS- Karistusseadustik
KAS – Krediitiasutuste seadus
KKS – Kaitseväge korralduse seadus
KS – Kohtute seadus
KorS- Korrakaitse seadus
KrMS- Kriminaalmenetluse seadustik
MKS – Maksukorralduse seadus
NATO – Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon
PPVS – Politsei ja piirivalve seadus
PS- Eesti Vabariigi põhiseadus
PuoltL - Puolustustilalaki
PVTk – Kindralstaabi Luureosakond
RiKS – Riigikaitse seadus
RKPKo- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKS – Riigikontrolli seadus
RSVS – Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus
SUPO – Soome Kaitsepolitsei
ValmL - Valmiuslaki
VTMS – Väärteomenetluse seadustik
ÕKS – Õiguskantsleri seadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Lott. Põhiseadusliku korra kaitseks teostatav jälitustegevus Eestis. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. Tartu. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/%C3%B5igusalased%20materjalid/pkk_jlitustegevuse_anals.pdf.
2. A. Nõmper, E. Tikk. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura 2007.
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused". 1995. Internetis kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_2._peatu_kk._pohioigused_vabadused_ja_kohustused.pdf.
4. E. Heldna. Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. - Juridica 2016 nr 10.
5. E. Heldna. Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. Magistritöö. 2018. Arvutivõrgus kättesaadav: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/57141/heldna_ma_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
6. E. Lehtmets. Kaitseväge korralduse seadus. Kaitseministeeriumi aastaraamat 2008.
7. E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura 2006.
8. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Emergency Powers. Strasbourg 1995. CDL-STD 012-e. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e).
9. H. Haibach. The protection of human rights in emergency situations. Report. 09.04.2009. Doc nr 11858. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=12260&lang=EN>.
10. H. Magenheimer. Comprehensive Secyrity: Zum erweiterten Verstandnis von Sichereit. Wien 2001.
11. Human Rights Committee, General comment no. 29, states of emergency (article 4), U.N., CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9YR0iix49nIFOsUPO4oTG7R%2fo7TSsorhtwUUG%2by2PtslYr5BldM8DN9shT8B8NpbsC%2b7bODxKR6zdESeXKjiLnNU%2bgQ%3d%3d>.
12. I. Pärnamägi. Avaliku korra mõiste Eesti ohutõrjeõiguses. - Juridica 4/2016.

13. I. Pärnamägi. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. - Juridica 10/2016.
14. K. Maurer jt. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2014. Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/arhiiv/ru/download/120665>.
15. M. Gross. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? Riigikogu Toimetised 36/2017. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Gross.pdf>.
16. M. Mälksoo. Akadeemilised julgeoleku-uuringud sõja ja rahu vahel. - Akadeemia 2009 nr 9.
17. M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. - Juridica 10/2016.
18. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee>.
19. R. Gavison. Atomic Secrets and Free Speech. – S. Shetreet (toim.) Free Speech and National Security. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 1991.
20. Riigikaitse strateegia. Kaitseministeerium. 2010. Arvutivõrgus: http://www.kmin.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/riigikaitse_strateegia_2010_1.pdf.
21. Riigi IT koosvõime raamistik. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Riigi infosüsteemide osakond. 2005. Arvutivõrgus: http://poliitika.zeroconf.ee/RISO/riigi_it_koosvõime_raamistik_v2-0_2005.pdf.
22. S. Laos. Riigi sisejulgeolekut tagava jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll. – Akadeemia 2008/11
23. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union - Mapping Member States' legal frameworks. European Union Agency for Fundamental Rights. 2015. Arvutivõrgus: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf.
24. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU - Summary. European Union Agency for Fundamental Rights. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services-summary>.
25. U. Lõhmus. Teabehange tõendina kriminaalmenetluses. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 10.aprilli 2017.a otsus asjas 3-1-1-101-16. - Juridica 2/2017.

ÕIGUSAKTIDE SELETUSKIRJAD:

1. Julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 383 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>.
2. Kaitseministri määruse “ Teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid“ eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bb60fbce-96d3-447a-8d5b-cb66b8e6f8d6#vBZBkK8J>.
3. Eesti julgeolekupoliitika alused. Lisa Riigikogu otsusele „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine, RT III, 06.06.2017,2.
4. Kaitseväe korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18/Kaitsev%C3%A4e%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(231%20SE%20III\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18/Kaitsev%C3%A4e%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(231%20SE%20III)).
5. Kaitseväe põhimääruse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#VZgoBb6i>.
6. Maksukorralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2018-02/Seletuskiri_MKS_jt_seaduste_muutmine.pdf.
7. Riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastuskiri. Justiitsministeerium 03.11.2014 nr 8-2/14-7465. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7ebef7e5-c62a-4d86-a0f1-1c8ecaf7c99e?activity=2#TvW8ZZI3>.
8. Riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9>.
9. Seletuskiri julgeoleku seaduse ning teiste seaduste muutmise eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e50fd2e6-6156-4d1f-b2ed-3e3fd36a2076>.
10. Seletuskiri kaitseväe korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e302b68-e27b-41dc-bed1-b464e2e0cb18>.
11. Seletuskiri politsei ja piirivalve seaduse ning päästeteenistuse seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2d545b21-de81-4a18-8aec-d4de49d36d63>.

12. Kaitseministri määruse “ Teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid“ eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bb60fbce-96d3-447a-8d5b-cb66b8e6f8d6#vBZBkK8J>.

ASUTUSTE KODULEHED JA TEGEVUSE ÜLEVAATED:

1. Kaitseväge koduleht <http://www.mil.ee/et/kaitsevagi>
2. KAPO aastaraamat 2011
3. KAPO aastaraamat 2012.
4. KAPO aastaraamat 2013.
5. KAPO aastaraamat 2014.
6. KAPO aastaraamat 2015
7. Kaitsepolitseiameti koduleht www.kapo.ee
8. Välisluureameti koduleht www.valisluureamet.ee
9. Eesti keele seletav sõnaraamat <http://portaal.eki.ee/sonaraamatud.html>
10. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013 <http://portaal.eki.ee/sonaraamatud.html>

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID:

1. Elektroonilise side seadus - RT I, 01.07.2017, 2
2. Eesti Panga seadus - RT I, 19.03.2015, 39
3. Erakorralise seisukorra seadus - RT I, 12.03.2015, 12
4. Julgeolekuasutuste seadus. - RT I, 17.12.2015, 39.
5. Julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 05.05.2017, 1.
6. Karistusseadustik - RT I, 30.12.2017, 29
7. Krediitdiasutuste seadus - RT I, 30.12.2017, 31
8. Kaitseväge korralduse seadus. - RT I, 05.05.2017, 3.
9. Kohtute seadus - RT I, 28.12.2017, 16
10. Korrakaitse seadus - RT I, 02.12.2016, 6
11. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 17.11.2017, 29.
12. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 05.12.2017, 8.
13. Maksukorralduse seadus - RT I, 03.04.2018, 6
14. Patendiseadus. – RT I, 12.07.2014, 105.
15. Puolustustilalaki (1083/1991). Arvutivõrgus kättesaadav:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>.

16. Politsei ja piirivalve seadus - RT I, 06.07.2017, 6
17. Riigikaitse seadus. - RT I, 27.06.2017, 6.
18. Riigikontrolli seadus - RT I, 28.12.2017, 17
19. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus - RT I, 05.05.2017, 5
20. Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Arvutivõrgus kättesaadav:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
21. Valmisulaki (1552/2011). Arvutivõrgus kättesaadav:
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>.
22. Väärteomenetluse seadustik - RT I, 30.12.2017, 22
23. Õiguskantsleri seadus - RT I, 28.12.2017, 20

VV ja ministri määrused:

1. Kaitseväe põhimäärus.- RT I, 09.07.2016, 13.
2. Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. - RT I, 07.02.2017, 6.
3. Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. - RT I, 20.05.2016, 11.
4. Teabe kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid. - RT I, 03.09.2014, 6
5. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus. - RT I, 15.12.2015, 6
6. Välisluureameti põhimäärus. - RT I, 22.12.2017, 6

KASUTATUD KOHTULAHENDID:

1. RKPSJK 18.05.2015 otsus nr 3-4-1-55-14
2. RKÜK 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06
3. RKPJKo 24.12.2002 otsus nr 3-4-1-10-02
4. RKÜK 11.10. 2001 otsus nr 3-4-1-7-01
5. RKPJKo 12.01.1994 otsus nr III-4/A-1/94
6. RKPJKo 12.01.1994 otsus nr III-4/A-2/94
7. EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt vs Saksamaa

ARVAMUSED JA ANALÜÜSID:

1. Arvamus julgeolekuasutuste seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele. Õiguskantsler. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_julgeolekuasutuste_seaduse_ning_politsei_ja_piirivalve_seaduse_muutmise_seaduse_ee_lnou_valjatootamise_kavatsus.pdf.
2. Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigus. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_erakorraliseks_seisukorraks_valmistumise_oiguse_analuus.pdf.
3. Julgeolekuasutuste tegevuse regulatsiooni võrdlev analüüs. Advokaadibüroo Sorainen AS, 17.01.2017. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Sisejulgeolek/2017_julgeolekuasutuste_regulatsiooni_vordlev_analuus.2017-01-17.est.loplik.pdf
4. Justiitsministeeriumi lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. 30.06.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf.
5. Õiguskantsleri arvamus riigikaitse seaduse eelnõule. 25.09.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikaitse_seaduse_eelnou_kohta.pdf.